This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.

+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.

+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.

+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

Über dieses Buch

Dies ist ein digitales Exemplar eines Buches, das seit Generationen in den Regalen der Bibliotheken aufbewahrt wurde, bevor es von Google im Rahmen eines Projekts, mit dem die Bücher dieser Welt online verfügbar gemacht werden sollen, sorgfältig gescannt wurde.

Das Buch hat das Urheberrecht überdauert und kann nun öffentlich zugänglich gemacht werden. Ein öffentlich zugängliches Buch ist ein Buch, das niemals Urheberrechten unterlag oder bei dem die Schutzfrist des Urheberrechts abgelaufen ist. Ob ein Buch öffentlich zugänglich ist, kann von Land zu Land unterschiedlich sein. Öffentlich zugängliche Bücher sind unser Tor zur Vergangenheit und stellen ein geschichtliches, kulturelles und wissenschaftliches Vermögen dar, das häufig nur schwierig zu entdecken ist.

Gebrauchsspuren, Anmerkungen und andere Randbemerkungen, die im Originalband enthalten sind, finden sich auch in dieser Datei – eine Erinnerung an die lange Reise, die das Buch vom Verleger zu einer Bibliothek und weiter zu Ihnen hinter sich gebracht hat.

Nutzungsrichtlinien

Google ist stolz, mit Bibliotheken in partnerschaftlicher Zusammenarbeit öffentlich zugängliches Material zu digitalisieren und einer breiten Masse zugänglich zu machen. Öffentlich zugängliche Bücher gehören der Öffentlichkeit, und wir sind nur ihre Hüter. Nichtsdestotrotz ist diese Arbeit kostspielig. Um diese Ressource weiterhin zur Verfügung stellen zu können, haben wir Schritte unternommen, um den Missbrauch durch kommerzielle Parteien zu verhindern. Dazu gehören technische Einschränkungen für automatisierte Abfragen.

Wir bitten Sie um Einhaltung folgender Richtlinien:

+ *Nutzung der Dateien zu nichtkommerziellen Zwecken* Wir haben Google Buchsuche für Endanwender konzipiert und möchten, dass Sie diese Dateien nur für persönliche, nichtkommerzielle Zwecke verwenden.

+ *Keine automatisierten Abfragen* Senden Sie keine automatisierten Abfragen irgendwelcher Art an das Google-System. Wenn Sie Recherchen über maschinelle Übersetzung, optische Zeichenerkennung oder andere Bereiche durchführen, in denen der Zugang zu Text in großen Mengen nützlich ist, wenden Sie sich bitte an uns. Wir fördern die Nutzung des öffentlich zugänglichen Materials für diese Zwecke und können Ihnen unter Umständen helfen.

+ *Beibehaltung von Google-Markenelementen* Das "Wasserzeichen" von Google, das Sie in jeder Datei finden, ist wichtig zur Information über dieses Projekt und hilft den Anwendern weiteres Material über Google Buchsuche zu finden. Bitte entfernen Sie das Wasserzeichen nicht.

+ *Bewegen Sie sich innerhalb der Legalität* Unabhängig von Ihrem Verwendungszweck müssen Sie sich Ihrer Verantwortung bewusst sein, sicherzustellen, dass Ihre Nutzung legal ist. Gehen Sie nicht davon aus, dass ein Buch, das nach unserem Dafürhalten für Nutzer in den USA öffentlich zugänglich ist, auch für Nutzer in anderen Ländern öffentlich zugänglich ist. Ob ein Buch noch dem Urheberrecht unterliegt, ist von Land zu Land verschieden. Wir können keine Beratung leisten, ob eine bestimmte Nutzung eines bestimmten Buches gesetzlich zulässig ist. Gehen Sie nicht davon aus, dass das Erscheinen eines Buchs in Google Buchsuche bedeutet, dass es in jeder Form und überall auf der Welt verwendet werden kann. Eine Urheberrechtsverletzung kann schwerwiegende Folgen haben.

Über Google Buchsuche

Das Ziel von Google besteht darin, die weltweiten Informationen zu organisieren und allgemein nutzbar und zugänglich zu machen. Google Buchsuche hilft Lesern dabei, die Bücher dieser Welt zu entdecken, und unterstützt Autoren und Verleger dabei, neue Zielgruppen zu erreichen. Den gesamten Buchtext können Sie im Internet unter `http://books.google.com` durchsuchen.

A 450152 DUPL

Staatsrechtliche und politische

Abhandlungen.

Von

Max von Seydel.

Freiburg i. B. und Leipzig, 1893.
Akademische Verlagsbuchhandlung von J. C. B. Mohr
(Paul Siebeck).

Inhalt.

Seite

I. **Zur Lehre von den Staatenverbindungen** 1

1. Der Bundesstaatsbegriff. Eine staatsrechtliche Untersuchung. (1872.) 1

Vorbemerkung 1

Erster Abschnitt. Staat und Staatsgewalt 2

Zweiter Abschnitt. Der Bundesstaatsbegriff 12

Dritter Abschnitt. Die rechtliche Natur der Vereinigten Staaten, der Schweiz und des Deutschen Reichs 25

Vierter Abschnitt. Bundesindigenat und Landesindigenat 59

Fünfter Abschnitt. Der District Columbia und das Reichsland Elsaß-Lothringen 67

Anhang 1. Der Staatenbund 75

Anhang 2. Demokratische und monarchische Staatenbünde . . . 85

2. Der Bundesgedanke und der Staatsgedanke im Deutschen Reiche. (1874.) 90

3. Die neuesten Gestaltungen des Bundesstaatsbegriffs. (1876.) 101

II. **Constitutionelle und parlamentarische Regierung.** (1887.) 121

III. **Die Demokratie.** (1887.) 143

IV. **Ein Jahrhundert französischer Verfassungsgeschichte.** (1890.) . . . 158

Einleitung 158

Erster Abschnitt. Die königliche Verfassung, die Jacobinerverfassung und die Directorialverfassung 163

Zweiter Abschnitt. Die Consularverfassung und die kaiserliche Verfassung 170

Dritter Abschnitt. Die Verfassungen der Restauration und des Julikönigthums 175

Vierter Abschnitt. Die Verfassungen der zweiten Republik und des zweiten Kaiserreichs 179

Fünfter Abschnitt. Die Verfassungen der dritten Republik 185

Seite

V. Parlamentariſche oder richterliche Legitimationsprüfung. (1888.) . . 191

Vorbemerkung 191

Erſter Abſchnitt. Rechtliche Natur der Legitimationsprüfung . . . 191

Zweiter Abſchnitt. Der Stand der Geſetzgebung über die Legitimationsprüfung 198

Dritter Abſchnitt. Der Stand der wiſſenſchaftlichen Anſichten über die Frage der Legitimationsprüfung 204

Vierter Abſchnitt. Die Legitimationsprüfung durch das Parlament . 208

Fünfter Abſchnitt. Die Legitimationsprüfung durch den Richter . . 218

VI. Die ſächſiſche Univerſität. Ein Rechtsgutachten. (1882.) 224

I.

Zur Lehre von den Staatenverbindungen.

1. Der Bundesstaatsbegriff.

Eine staatsrechtliche Untersuchung.

(1872.)

Vorbemerkung.

Die folgende Abhandlung, meine staatsrechtliche Erstlingsarbeit, ist in der Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft Jahrgang 1872 S. 185 ff. veröffentlicht worden. Wenn auch meine Ansicht über die Frage, welche in diesem Aufsatze behandelt ist, sich seitdem im Wesentlichen nicht geändert hat, so versteht sich doch von selbst, daß ich jetzt nach zwanzig Jahren Manches anders und, wie ich hoffe, auch besser sagen würde, als damals geschehen ist. Nachdem jedoch diese Abhandlung auf die Entwickelung der Lehre vom Bundesstaate nicht ohne Einfluß geblieben ist, habe ich mich zur Vornahme sachlicher Aenderungen nicht für befugt gehalten. Als Anhang habe ich indessen zwei Ausführungen angereiht, welche einem in neuerer Zeit von mir gehaltenen Vortrage entnommen sind. Ich verweise außerdem auf die Einleitung meines Commentars zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich, Freiburg i. B., Mohr (Würzburg 1873).

Wenn man eine Kritik des Bundesstaatsbegriffes unternimmt, so wird man zunächst den Begriff des Staates und der Staatshoheit zu untersuchen haben. Denn da der Bundesstaat ein Staat sein soll, so wird sich die wissenschaftliche Berechtigung dieses Begriffes daran erproben müssen, daß das, was man als Wesen des Bundesstaats anführt, als vereinbar mit dem Wesen des Staates sich darstellt.

Unsere Betrachtung wird daher mit der Feststellung der Begriffe von Staat und Staatsgewalt beginnen, zur Untersuchung des Bundesstaatsbegriffs fortschreiten, endlich aber diejenigen politischen Erscheinungen im Ganzen und in einigen Einzelheiten ins Auge fassen, welche man allgemein als Bundesstaaten bezeichnet.

Erster Abschnitt.

Staat und Staatsgewalt.

I.

Eine Beweisführung, welche ihren Ausgangspunkt vom Wesen des Staates nimmt, stößt von vorne herein auf eine nicht unbeträchtliche Schwierigkeit, die nämlich, daß es eine allgemein anerkannte Formel für den Begriff des Staates nicht gibt. Philosophische Anschauungen spielen hier vor Allem eine Rolle. Man hat es sogar, wohl mit Hinblick darauf, geradezu abgelehnt, den Begriff des Staates mit den Mitteln der Rechtswissenschaft zu bestimmen, und diese Aufgabe der Philosophie zugewiesen.[1])

Damit dürfte man aber doch zu weit gehen. Denn wenn es auch wahr sein mag, daß der Staat, um mit Holtzendorff zu reden, mit den Mitteln der Rechtswissenschaft allein nicht begriffen werden kann, so ist er doch auch, und nicht zum kleinsten Theile, ein rechtlicher Begriff und als solcher von unserer Wissenschaft zu erfassen und zu bestimmen. Gleichwie ja der Umstand, daß die Ehe neben ihrer rechtlichen noch eine sittliche Seite hat, kein Hinderniß war, ihren rechtlichen Begriff festzustellen. Rein rechtlich ist allerdings

[1]) So Fr. v. Holtzendorff in seiner Encyclopädie der Rechtswissenschaft I S. 632.

erst der Begriff der Staatsgewalt; aber dieser kann nur gewonnen werden, wenn der Begriff des Staates schon gefunden ist.

Wenn man die Lösung dieser letztgenannten Aufgabe unternimmt, thut man unseres Erachtens Unrecht, den Staat nach dem zu bestimmen, was er bezweckt, statt nach dem, was er ist; man thut ferner Unrecht, da, wo höchste Klarheit und Schärfe nöthig ist, zu Bildern und Vergleichen zu greifen.

Denn was den ersten Punkt anlangt, so hat rechtlich genommen, der Staat keinen Zweck; er ist, wie Waitz[1]) richtig bemerkt, sich selbst Zweck, so daß ihm rechtlich kein Hinderniß entgegensteht, sein Bereich beliebig, selbst ins Unvernünftige auszudehnen. Wenn also z. B. Waitz[2]) sagt: „Der Staat ist die Institution zur Verwirklichung der sittlichen Lebensaufgaben der Menschen, insofern diese in dem Zusammenleben nach Völkern erfolgt", so ist dies keine rechtswissenschaftliche Begriffsbestimmung, ebensowenig als es die von Grotius gewesen: „Est civitas coetus perfectus liberorum hominum, iuris fruendi et communis utilitatis causa sociatus."

Dem Vorwurfe der Bildersprache wird andererseits Bluntschli nicht entgehen, wenn er[3]) den Staat als „das männlich organisirte, zu einer selbständigen, das Gemeinleben beherrschenden Person gewordene Volk eines Landes" bezeichnet.

Gerber[4]) führt mit vollem Rechte aus, daß die Bezeichnung des Staates als Organismus, — geschweige gar als männlicher Organismus — ein bloßer Vergleich ist, der noch dazu den Staat nach seiner rechtlichen Seite nicht trifft.

Dagegen kann man Gerber darin nicht beipflichten, wenn er[5]) der Auffassung des Staates als Persönlichkeit eine geradezu grundsätzliche Bedeutung zuspricht. Denn die Persönlichkeit des Staates ist ja doch nur etwas Vorgestelltes, nichts Wirkliches, da wirkliche Persönlichkeit nur dem Menschen zukömmt. Hinter dem Vorgestellten aber

[1]) G. Waitz, Grundzüge der Politik S. 11.
[2]) A. a. O. S. 5.
[3]) Staatswörterbuch von Bluntschli u. Brater IX S. 621.
[4]) Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechts, 2. Aufl., S. 211 ff.
[5]) A. a. O. S. 2 u. 219 ff.

muß nothwendig ein Wirkliches sich verbergen. Man hat dem Staate Persönlichkeit geliehen, weil man einen Willen brauchte, durch den er bestimmt wird, eine Staatsgewalt; allein es besteht kein zwingender Grund dafür, diese Staatsgewalt als Gewalt des Staates zu fassen; es dürfte vielmehr richtiger sein, sie als Gewalt am Staate zu bezeichnen. Denn naturgemäßer ist jedenfalls die Forderung, daß das, was Nicht-Mensch, also nicht wollend ist, menschlichem Willen gehorche, als umgekehrt.

Eine gewisse Summe gemeinsamer Merkmale weisen alle aufgestellten Staatsbegriffe auf. Land und Menschen als Grundlage, Einheit des Ganzen und Selbständigkeit: diese Begriffsbestandtheile sind ziemlich unbestritten. Wenn man aber als die eine Grundlage des Staates das Volk nennt, so ist dies ungenau: sowohl dann, wenn man Volk als die zum Staate vereinigten Menschen faßt, weil man ja den Staat erst bestimmen will; als auch dann, wenn man es im naturwissenschaftlichen Sinne nimmt, da Stammesgemeinschaft seiner Angehörigen dem Staate begrifflich nicht nothwendig ist.

Aus allen Begriffsbestimmungen leuchtet endlich, freilich bald mehr, bald weniger deutlich ausgesprochen, der Gedanke hervor, daß der Staat die höchste Form menschlicher Gemeinschaft ist.

So Bodin[1]: „République est un droit gouvernement de plusieurs mesnages et *de ce qui* leur est commun *avec puissance souveraine.* Grotius: „coetus *perfectus*", Waitz[2]: „die Institution", Bluntschli: „das zu einer selbständigen und das Gemeinleben beherrschenden Person gewordene Volk."

Gerber[3]: „Der Staat als Bewahrer und Offenbarer aller auf die sittliche Vollendung des Gemeinlebens gerichteten Volkskräfte ist die höchste rechtliche Persönlichkeit."

Heffter[4]: „Das wesentliche Kennzeichen eines wirklichen Staates besteht in dem organischen Dasein einer eigenen vollkommenen

---

[1]) De la République I, 1.
[2]) Oben S. 3 Anm. 2.
[3]) A. a. O. S. 3.
[4]) Völkerrecht § 18.

Staatsgewalt. Ihre Ausschließlichkeit und Unabhängigkeit von äußern Einflüssen ist die völkerrechtliche Souveränetät der Staaten."

Dies aber heißt nichts anderes als

1. über dem Staate gibt es eine höhere, neben ihm eine gleich hohe menschliche Einigung nicht, er ist die vollkommene Einigung;

2. über dem einzelnen Staate gibt es eine höhere, neben ihm eine gleich hohe Einigung nicht, der einzelne Staat ist für die Menschen, die er umfaßt, die vollkommene Einigung.

Es ist also vor Allem Staat neben Staat für dasselbe Gebiet nicht denkbar, weil eine doppelte vollkommene Einigung eine contradictio in adiecto ist. Auch führe man hier die Kirche nicht an; als rein geistige Anstalt läuft sie dem Staate nicht parallel, als äußerliche Anstalt steht sie unter ihm.

Nachdem wir so unserer Begriffsbestimmung den Weg geebnet haben, können wir den Staat als die durch Einen höchsten Willen vereinigte Gesammtheit der Menschen eines Landes bezeichnen.

Dieser Begriff enthält bei näherer Betrachtung folgende Punkte:

1. Der Staat bedarf, um ins Leben zu treten, zu seiner Grundlage Land und Leute.

2. Die auf einem gewissen Theile der Erdoberfläche lebenden Menschen müssen, wenn sie einen Staat bilden sollen, zu einer Gesammtheit vereinigt sein, d. h. sie dürfen nicht als einzelne, von einander gesonderte und unabhängige Persönlichkeiten (hostes), sondern sie müssen als wechselseitig abhängige, auf einander angewiesene Glieder eines Ganzen (civos) erscheinen.

3. Diese Menschengesammtheit muß von einem einheitlichen höchsten Willen beherrscht sein.

Begrifflich gleichgiltig ist, wie dieser Wille beschafft wird, ob er aus den zusammenwirkenden Einzelwillen des ganzen Volkes oder Mehrerer hervorgeht, oder ob einem Einzigen das Recht zusteht, seinen Willen als den höchsten über den Staat geltend zu machen.

Begrifflich nothwendig aber ist, daß dieser Wille ein einiger, einheitlicher sei; denn wo er gespalten ist, verliert er sein Wesen. Zwei höchste Willen heben einander auf, verneinen sich gegenseitig, sind darum begrifflich unmöglich.

Wenn wir für dieses Verhältniß nach einem Seitenstücke suchen, so bietet uns das Privatrecht ein solches im Eigenthume dar. Der Herrscherwille und der Eigenthümerwille sind höchste, allumfassende für ihren Gegenstand; für dieselbe Sache sind zwei Eigenthumsrechte, für denselben Staat zwei Herrscherrechte nicht denkbar; denn sie würden gegenseitig in unlöslichem Widerstreite sich verneinen. Wohl aber können mehrere Willen in Einen sich vereinen, es gibt Miteigenthümer, es gibt Mitherrscher. Allein diese haben nicht verschiedene Rechte, sondern ein und dasselbe Recht.

Und noch eine weitere Gleichheit läßt sich bemerken. Gleichwie die Sache durch ihre Unterwerfung unter einen menschlichen Willen zum Eigenthume wird, so die ungeregelte über ein Land vertheilte Menschenmasse durch die gleiche Unterwerfung zum Staate. Eine Aehnlichkeit freilich nur der äußern Gestaltung, nicht des Zweckes.

II.

Unsere Darstellung ist im Bisherigen fast unwillkürlich um einen Schritt weiter gegangen.

Wir stellten den staatbeherrschenden Willen als begriffliches Erforderniß des Staates auf, und damit ergab sich von selbst, daß dieser Wille auch ein Recht zu wollen sein muß, ein Wille, der die Fähigkeit in sich hat, That zu werden. Und dieser sich machtvoll äußernde, höchste und einheitliche Wille ist die Staatsgewalt. Die Staatsgewalt hat die höchste rechtliche Rechtfertigung für sich, die logische Nothwendigkeit.

Unsere oben gewonnenen Sätze, auf die Staatsgewalt übertragen, lauten also:

Die Staatsgewalt ist die höchste Gewalt im Staate, sie erträgt keine andere Gewalt über und neben sich.

Die Staatsgewalt ist einig und untheilbar.

Seit dem 16. Jahrhundert hat sich, durch Jean Bodin, als Kunstausdruck zur Bezeichnung dieser Eigenschaften der Staatsgewalt das Wort „souverän" eingebürgert; sie ist suprema potestas. Deßhalb nennt man sie auch geradezu Souveränetät, und im Deutschen ganz entsprechend Staatshoheit.

Wir könnten auf der Grundlage unserer Ergebnisse weiter bauen; allein es ist für uns von wesentlichem Interesse, die gefundenen Sätze auch als anerkannte nachzuweisen.

Man hat, nicht ohne Absicht, und um den Begriff des Bundesstaates unter ein schützendes Dach zu bringen, den Ausdruck Souveränetät in einem beschränkteren Sinne, als wir gethan und als es überhaupt üblich ist, gebraucht. Freilich mit geringem Gewinne. So nennt es Waitz[1]) irreführend, wenn man für Staatsgewalt Souveränetät sage. „Unter Souveränetät", so äußert er sich, „versteht man richtig die Unabhängigkeit von jeder höheren Gewalt; jeder wahre Staat muß souverän sein." Diese Beschränkung gilt unserm zweiten Satze: die Staatsgewalt ist einig und untheilbar. Allein wenn man die Staatsgewalt als die höchste am Staate bezeichnet, so ist jener zweite Satz die einfache Schlußfolgerung aus dem ersten, und darum vermögen wir es nicht als Uebel zu erkennen, wenn man die Staatsgewalt Souveränetät nennt.[2])

Denn das wird man doch nicht bestreiten wollen und können, daß das höchste Recht am Staate, das Hoheitsrecht, nicht die Summe einer aufzählbaren Menge von einzelnen Hoheitsrechten ist. Dann wäre der ganze Begriff werthlos, ein leerer Name für ein Quantum Rechte ohne innern Zusammenhang, die bei diesem Staate so, bei jenem anders vorkommen mögen. Wir hätten nicht mehr das höchste Recht am Staate, das wie jedes höchste Recht allumfassend ist; wir hätten einfach Rechte am Staate. Man muß sich nur vor Einer Verwechselung hüten, die Holtzendorff[3]) richtig bemerkt:

> „Dagegen ist es für den Begriff der Souveränetät gleichgiltig, ob sie sich selbst bezüglich der Gegenstände ihrer Thätigkeit beschränkt oder beschränken ließ, wofern nur die Möglichkeit besteht, daß sie, in Uebereinstimmung mit dem Princip ihrer Existenz, alle einzelnen, thatsächlich beherrschbaren Functionen des Volkslebens oder der Privatthätigkeit ihrer Macht unterwerfen kann."

[1]) A. a. O. S. 18.

[2]) Vgl. Held, Grundzüge des allgem. Staatsrechts S. 320.

[3]) A. a. O. I S. 634.

Die oben nachgewiesene Analogie zwischen Souveränetät und Eigenthum läßt sich hier gleichfalls verfolgen. Auch das Eigenthumsrecht ist nicht eine Summe einzelner Befugnisse. Wer Eigenthümer ist, hat an der Sache kein Recht nicht; wer Souverän ist, hat kein Hoheitsrecht nicht. Aber in beiden Fällen genügt die bloße Macht. Man muß alle denkbaren Befugnisse ausüben können; aber man muß sie nicht ausüben.

Uebrigens befindet sich Waitz doch auch in thatsächlicher Uebereinstimmung mit uns; denn er sagt[1]) ausdrücklich: „Die Staatsgewalt ist die Einheit der im Staate vorhandenen (lebenden) Kräfte oder Vermögen."

Auf Mißverständniß beruht Daniel Websters Auslassung in der berühmten Rede, die er am 16. Februar 1833 im Senate der Vereinigten Staaten hielt. Sie betraf das Thema: The Constitution not a compact between sovereign States.

Er sagt da:

> „Die Souveränetät der Regierung ist eine Idee, die der andern Seite des atlantischen Meeres angehört. In Nordamerika weiß man davon nichts. Unsre Regierungen sind alle beschränkt. Die Souveränetät in Europa ist feudalen Ursprungs und sie bedeutet nichts Andres, als die Stellung des Souveräns. Sie umfaßt seine Rechte, Einkünfte, Exemptionen, Prärogativen und Gewalten. Bei uns aber ruht alle Gewalt im Volke. Das Volk allein ist souverän und bestellt seine Regierung, wie es ihm gefällt, und überträgt ihr soviel Gewalt, als ihm gefällt. Keine dieser Regierungen ist souverän im europäischen Wortsinne, da alle durch geschriebene Verfassungen beschränkt sind."[2])

Dieser „europäische" Wortsinn von Souveränetät hat nur in Webster's Einbildung bestanden; wahrscheinlich dachte er dabei an unbeschränkte Alleinherrschaft. Man hat bei uns die Souveränetät nie einer Regierung, sondern stets dem Herrscher, im Freistaate dem Volke zugeschrieben. Und wenn der amerikanische Staatsmann sagt,

[1]) A. a. O. S. 17.

[2]) The Works of Daniel Webster III p. 469.

der Begriff Souveränetät sei feudalen Ursprungs, so befindet er sich sehr im Irrthume, da dem Feudalismus nichts verderblicher geworden ist, als eben dieser Begriff.

Ganz eigenthümlich stellt Th. Landgraff[1]) sich zur Frage. Er sagt, es sei ein ganz anderes Ding um die fürstliche, ein ganz anderes um die Volkssouveränetät. Die erstere sei untheilbar. Höre sie auf, eine unbestimmte und unabwägbare Menge von Rechten, höre das Treueverhältniß des Unterthanen zum Fürsten auf, eine unbestimmte und unabwägbare Menge von Pflichten zu sein, „dann hören sie überall auf, sie selbst zu sein." Dagegen könne im Freistaate die Volkssouveränetät in doppelter statt in einfacher Form zum Ausdrucke kommen, sie sei also theilbar. Der Grund dieses Unterschieds ist unklar.

Sehen wir uns bei den Staatsrechtslehrern nach ihren Auffassungen um. Der Urheber des Ausdrucks Souveränetät sagt: „La souveraineté est la puissance absolue et perpetuelle d'une république", eine Begriffsbestimmung, die mindestens nicht schlechter ist, als manche spätere.

Gegen das Erforderniß der Absolutheit erhebt sich Bluntschli[2]), unseres Erachtens mit Unrecht. Denn wenn die Staatsgewalt die höchste Gewalt ist, dann ist sie auch absolut.

Bluntschli meint: „Absolutheit ist keine nothwendige Eigenschaft der Souveränetät; vielmehr entspricht nur die verfassungsmäßig geordnete, beschränkte Souveränetät der modernen Staatsidee; die Vervollkommnung des Staats führt also aus der absoluten zu relativen Souveränetät."

Was Bluntschli hier sagt, ist nur richtig, wenn man es auf die Ausübung der Souveränetät bezieht; diese kann an gewisse Normen geknüpft sein; aber eine relative Souveränetät gibt es nicht. Dies bemerkt auch Zöpfl[3]):

> „Eben darum, weil die Staatsgewalt die höchste Gewalt im Staate ist, ist sie auch eine absolute Gewalt im philo-

[1]) Bundes- und Staatsbürgerrecht im norddeutschen Bunde S. 21.

[2]) Staatswörterbuch von Bluntschli u. Brater IX S. 553.

[3]) Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechts I § 49.

sophischen Sinne, wonach jede Gewalt so bezeichnet werden kann, welche den obersten Grund ihrer Geltung in ihrer Vernünftigkeit, also in sich selbst trägt. Hiemit ist aber keineswegs gesagt, daß die Staatsgewalt auch im politischen Sinne eine absolute sei."

Als Begriffsmerkmale der Souveränetät nennt Bluntschli[1]: Unabhängigkeit von einer übergeordneten Staatsautorität; intensive Machtfülle; Hoheit, der gegenüber alle andern Autoritäten als untergeordnet erscheinen; Einheit. Mit dem zweiten Merkmale kann wohl nichts Anderes gemeint sein, als die allumfassende Natur der Souveränetät; ihre Intensität liegt eigentlich schon im ersten und dritten Merkmale begriffen. Bezüglich der Einheit wird gesagt:

„Einheit der Souveränetät ist insofern ein Merkmal derselben, als die Einheit des Staates als einer Gesammtperson auch einer einheitlichen obersten Leitung bedarf. Zwei Souveräne mit verschiedenen Willen ohne auf Einigung angewiesen zu sein, würden die Einheit der Staatsherrschaft (er hätte sagen können, die Staatsherrschaft selbst) ebenso aufheben, wie zwei Eigenthümer an derselben Sache die Einheit des Privateigenthums."

Dies ist sehr richtig und inhaltlich übereinstimmend mit dem, was wir oben gefunden haben.

Nicht minder spricht Bluntschli an andern Orten[2]) entschieden im gleichen Sinne sich aus und bezeugt uns im allgemeinen Staatsrechte[3]) ausdrücklich: „Die Spaltung der Souveränetät führt in ihrer Consequenz" (und zwar in ihrer logischen, nicht nur in ihrer thatsächlichen) „zur Lähmung und Auflösung des Staats." Ebenso sagt er[4]): „Wenn ein Staat genöthigt wird, die staatliche Ueberordnung eines andern Staats anzuerkennen, so verliert er seine Souveränetät und unterwirft sich der Souveränetät des letztern," d. h. er hört auf, Staat zu sein, und wird Theil eines Staates, Provinz.

[1]) Staatswörterbuch IX S. 554.
[2]) Völkerrecht Art. 64, 67–69.
[3]) II Cap. 1.
[4]) A. a. O. Cap. 3.

Auch Gerber[1]) stimmt uns zu: „Soll die Staatsgewalt ganz ihrer Idee entsprechen“ (und nur dann ist sie Staatsgewalt) „d. h. den sittlichen Gesammtwillen eines Volkes in voller Wahrheit darstellen, so muß sie so geartet sein, daß sie die Motive ihres Handelns nicht von einer außer ihr stehenden höhern Macht empfängt, sondern lediglich in sich findet, sie muß mit andern Worten souverän sein. Auf ihrer Bedeutung als seelischer Kraft der Staatspersönlichkeit eines Volks beruht ihre Eigenschaft der Untheilbarkeit.“ „Ihre Eigenschaft als höchste Macht im Staate begreift übrigens auch die Eigenschaft der Ausschließlichkeit.“[2])

Zöpfl[3]) sagt: „Die Staatsgewalt ist ihrer Idee nach der“ (nicht ein) „im Staate herrschende Wille . . . . . , der mit der nothwendigen äußern Macht zu seiner praktischen Geltung ausgerüstet ist.“ „Wegen der Einheit ihres Zweckes und ihrem Begriffe als höchste Gewalt zufolge ist die Staatsgewalt endlich auch ihrem Wesen nach eine untheilbare Gewalt.“[4])

Holtzendorff[5]): „Als höchster Wille ist die Staatsgewalt souverän, d. h. sie kann weder in der Theilung gleichberechtigter neben einander herrschender Willenskräfte, noch in der Unterordnung unter eine andere, inner- oder außerhalb des Staatskörpers bestehende Macht ihren Begriff wahren.“

Ich glaube, daß wir unsern Zeugenbeweis als völlig erbracht werden ansehen dürfen. Freilich, eine herbe Erfahrung wird uns nicht erspart bleiben, die nemlich, daß alle unsere Zeugen ihre in der Voruntersuchung über den Staat gemachten Aussagen in der Hauptverhandlung, die wir über den Begriff des Bundesstaates anzustellen gedenken, wieder zurücknehmen. Doch das soll uns nicht anfechten; wir haben ihr Wort, an das wir uns halten können, und haben zu diesem Behufe auch ihre Aeußerungen umfänglicher zu Protokoll gebracht, als es ohne diesen Zweck entschuldbar wäre.

---

[1]) A. a. O. S. 22.
[2]) A. a. O. Anm. 4 a. E.
[3]) A. a. O. I § 46.
[4]) A. a. O. § 49, V.
[5]) A. a. O. I S. 633.

So schließen wir denn unsere Untersuchung über den Staat mit dem Kraftwort, das ein Amerikaner, White am 16. Januar 1865 im Repräsentantenhause der Vereinigten Staaten sprach[1]):

„You might as well make me believe that a man can be the subject of two omnipotent Gods, as the subject of two sovereignties!" Man mag mir gerade so gut glauben machen, daß ein Mensch zwei Herrgöttern dienen kann, als zwei Souveränetäten!

Zweiter Abschnitt.

Der Bundesstaatsbegriff.

Unklare Begriffe sind der Rechtswissenschaft stets gefährlicher gewesen, als offenbar unrichtige. Denn diese widerlegen sich schon durch sich selbst; bei jenen muß man erst die Nebel zerstreuen, ehe man dem Irrthume zu Leibe gehen kann.

Den Gebilden des praktischen Lebens gerecht zu werden, gelingt der Wissenschaft nicht immer auf den ersten Anlauf. Denn diese Gebilde sind nicht Erzeugnisse theoretischer Betrachtung, sondern des jeweiligen Bedürfnisses und so stehen sie oft da unregelmäßig, widerspruchsvoll, widerspenstig gegen die Anwendung der Schablone, unfügsam gegen das System. Wenn dann der Jurist daran verzweifelt, mit seinem Vorrathe von Begriffen auszureichen, so greift er wohl zu dem letzten Auskunftsmittel, der neuen Gestaltung einen neuen Begriff gleichsam auf den Leib zu schneiden. Nicht immer kömmt dabei die juristische Logik zum Besten weg.

So etwa ging es der Staatsrechtslehre, als ihr mit der Neubegründung der Vereinigten Staaten ein Staatsgebäude vor Augen gestellt war, das von dem bisher Bekannten und Gewohnten beträchtlich abwich.

Man glaubte dem rechten Gefühle zu folgen, wenn man sagte, daß hier kein Staatenbund vorliege; denn das waren die Vereinigten

[1]) Rüttimann, das nordamerikanische Bundesstaatsrecht verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz, I. Theil S. 66.

Staaten schon vor der Verfassung von 1788, die von der alten Verfassung von 1781 augenscheinlich sich unterschied; und andrerseits war doch die Verfassung der Union so ganz eigenartig — die einzelnen Staaten fuhren fort, Staaten zu heißen und Souveränetätsrechte auszuüben — daß man die Union wiederum nicht unter den einfachen Begriff Staat zu stellen wagte. Der europäischen Wissenschaft trat die Frage noch näher, als die Schweiz ihre Verfassung umgestaltete, als Deutschland den Einigungsversuch von 1848 machte und uns Deutschen endlich ist die Frage zur praktischen geworden, als die Ereignisse des Jahres 1870 uns die ersehnte Einheit und das Deutsche Reich brachten.

Was uns, wenn wir in die Erörterung eintreten, grundsätzlich ferne bleiben soll, sind vorgefaßte politische Meinungen. Unser Zweck ist kein anderer als der, vom wissenschaftlichen Standpunkte aus den rechtlichen Begriff des Bundesstaates einer Prüfung zu unterziehen, unbekümmert darum, ob wir liebgewordene politische Schlagworte als bedeutungslos aufdecken müssen. An dem was wir besitzen, verlieren wir nichts, wenn wir ihm den rechten Namen geben; aber eine richtige wissenschaftliche Erkenntniß wird vor manchem politischen Fehler zu bewahren im Stande sein. —

Durch jene staatlichen Neubildungen, die wir oben erwähnten, vor die Wahl gestellt, ob dieselben als Staaten oder als Staatenbünde zu bezeichnen seien, hat die Staatsrechtslehre dieser Wahl sich entzogen und zwischen die Begriffe Staat und Bund einen Zwitterbegriff hineingestellt, den des Bundesstaates. So war man einer mißlichen Aufgabe mit einem Schlage enthoben und hatte einen neuen Begriff gewonnen, der sich vor Allem durch eine Eigenschaft empfahl, durch seine Bequemlichkeit. Er war dehnbar genug, die im Einzelnen verschiedensten Staatenbildungen in sich aufzunehmen, er war so dehnbar, weil er so unklar war. Die allernächste Frage, ob denn das Dilemma wirklich so bedenklich war, daß es keine Rettung mehr gab, als dazwischen hindurchzuspringen, diese Frage hat man sich kaum vorgelegt. Und so ist es gekommen, daß der Begriff des Bundesstaates zu einem solchen geworden ist, an dem Niemand mehr zu zweifeln wagt, obschon man die innere Unhaltbarkeit desselben jedem seiner Verfechter an dessen eigenen Sätzen über den Staatsbegriff nachzuweisen vermag.

Uebrigens verknüpft sich mit dem Worte Bundesstaat nicht überall ein falscher Begriff.

So sagt z. B. Mohl in dem dankenswerthen Werke, durch welches er zuerst im Jahre 1824 das Bundesstaatsrecht der Vereinigten Staaten von Nordamerika bei uns zu umfassender Darstellung gebracht hat[1]):

> Damit man von einem Bundesstaate sprechen kann, „darf nicht bloß von einem völkerrechtlichen Vertrage zwischen einander fremd bleibenden, unabhängigen Staaten, allenfalls von einem bloßen Schutz- und Trutzbündniß die Rede sein, sondern es muß ein förmlicher Staat erscheinen, welcher seine immer fortwirkende, durch sich selbst giltige Gesetzgebung, seine die Ausführung der Verfassung und der Gesetze handhabende und mit den dazu nöthigen Mitteln versehene Regierung hat, und nur darin von einem gewöhnlichen Staate abweicht, daß er sich in verschiedene, scharf getrennte, sich im Innern frei bewegende Provinzen theilt, so jedoch, daß von dieser Zersplitterung gegen Außen und selbst in den wichtigsten Fällen im Innern sowohl in der Gesetzgebung als in der Ausführung keine Spur zu sehen ist, und nur die über Allen stehende und Allen gemeinschaftliche Bundesregierung erscheint und handelt."

Oder[2]):

> „Die einzelnen Bundesglieder sind also in ihren Verhältnissen zum Bunde Unterthanen und zum verfassungsmäßigen Gehorsam verpflichtet, und nur soweit der Bund nicht ins Innere ihrer Verwaltung nach den Gesetzen eingreift, sind sie selbständig und selbstthätig geblieben. Sie sind keineswegs in dem Verhältniß freier, blos durch einen völkerrechtlichen Vertrag einander verpflichteter Staaten, sondern mehr in dem freigebig privilegirter Municipalitäten."

In diesen Sätzen Mohl's ist noch nichts wissenschaftlich Unrichtiges enthalten, der unumstößliche Satz noch nicht verkannt, daß

[1]) S. 121.

[2]) A. a. O. Einleitung S. VI.

die Souveränetät des Ganzen die Souveränetät der Theile ausschließt und umgekehrt.

Freilich bleibt er in dem angeführten Buche selbst dieser begrifflichen Auffassung nicht treu, und davon abgesehen, kann man auch hier schon Einen Vorwurf erheben, den nemlich einer irreführenden Ausdrucksweise. Denn warum das einen Bund nennen, was zugestandener Maßen ein Staat ist, warum von Bundesgliedern reden, da man es doch in der That mit Staatstheilen zu thun hat. Ein Bund ist die vertragsmäßige Vereinigung Gleichberechtigter, nicht die Unterordnung unter einen Höheren. Das Maß der Selbständigkeit, das ein Staat seinen Verwaltungsbezirken zutheilt, kann kaum ein scharfes Unterscheidungszeichen für einen neuen staatsrechtlichen Begriff abgeben.

Eine ganz andere Bedeutung aber hat das Wort Bundesstaat in der Folge bekommen. Was ich dieser Bedeutung gegenüber behaupte und zu erweisen gedenke, ist der Satz:

Der Begriff des Bundesstaats, wie ihn die herrschende Lehre aufstellt, ist rechtlich unhaltbar, weil er dem Begriffe des Staates widerspricht.

Wie schon bemerkt, stehe ich mit dieser Ansicht ziemlich allein; ich kann auf keine andere Unterstützung rechnen, als auf die der Gegner selbst, insofern ich ihre eigenen Sätze gegen sie zu gebrauchen beabsichtige. Nur Eine Stimme von jenseits des atlantischen Oceans habe ich für mich, die John C. Calhoun's. Dieser stellte im Kampfe für die Rechte der amerikanischen Sklavenstaaten, im Kampfe also für eine Sache, die ich durchaus nicht zu der meinigen machen will, folgende Sätze auf: Die Souveränetät theilen heißt sie vernichten; ein Staat kann nicht blos relativ souverän sein. Nur die Ausübung von Souveränetätsrechten kann Verschiedenen übertragen werden.[1])

Der Zweck, welchen Calhoun mit seinen Sätzen verfolgte, nimmt ihnen nichts von ihrer wissenschaftlichen Bedeutung, nichts von dem Werthe, der für uns ausschließlich in Betracht kommt. Ich werde

[1]) The Works of John C. Calhoun, I p. 111 ff. A discourse on the Constitution and government of the United States und in seinen Reden II—IV.

später, gelegentlich der Besprechung der nordamerikanischen Verfassung in der Lage sein, von ihm und seinem Streite mit Webster zu handeln.

Unter unseren deutschen Schriftstellern hat einer, Waitz, ein großes, auch vom Gegner nicht zu bestreitendes Verdienst, das nemlich, die Lehre vom Bundesstaate zu einer klaren, in sich geschlossenen Darstellung gebracht zu haben. Er that dies durch seinen im Jahre 1853 zuerst veröffentlichten Aufsatz: „Das Wesen des Bundesstaats.“ [1]) Seine Erörterung ist für die Nachfolger maßgebend geworden.

Zum Behufe der Entwickelung des Bundesstaatsbegriffs geht Waitz von dem Begriffe des Staatenbundes aus. Dadurch, so meint er, komme man zur klarsten Einsicht in das Wesen des Bundesstaates. Es wäre nun zwar meines Erachtens weit fruchtbringender gewesen, vom Begriffe des Staates auszugehen, da es sich um eine Spielart desselben handelt; doch wollen wir hierüber nicht rechten.

Das Kennzeichen des Staatenbundes ist, wie Waitz richtig bemerkt, daß es die Staaten selbst sind, welche die Verbindung ausmachen, und daß die Grundlage dieser Verbindung der völkerrechtliche Vertrag ist. Da nun aber die völkerrechtlichen Individuen unbeschränkter Vertragsfreiheit sich erfreuen, so kann der Vertragsinhalt der manchfachste sein; die vertragschließenden Staaten können die allerverschiedensten Angelegenheiten in der ihnen beliebenden Form gemeinsam besorgen. Sogar ein Parlament können sie zuziehen und diesem bei gemeinschaftlicher Gesetzgebung auch ein Zustimmungsrecht einräumen. Wenn aber Waitz verlangt, daß ein solches Parlament gerade aus Abgesandten der Landtage der Bundesstaaten bestehen soll, so dürfte ein zwingender Grund hiefür nicht einzusehen sein. Es steht vielmehr nichts im Wege, daß die vertragschließenden Theile sich über unmittelbare Wahl der Parlamentsmitglieder durch das Volk einigen.

Ueber den praktischen Werth des Staatenbundes wollen wir hier, wo uns lediglich die Rechtsfrage beschäftigt, uns nicht auslassen.

Waitz bestimmt nun nach Tocqueville's Vorgange den Bundesstaat im Gegensatze zum Staatenbunde als eine Staatsform, bei welcher

---

[1]) Nun in: Grundzüge der Politik S. 153 ff.

mehrere Völker in Bezug auf gewisse Interessen in Eines verschmolzen sind, bezüglich der übrigen Interessen aber getrennt und lediglich verbündet bleiben.

Die Stelle Tocqueville's[1]), welche wir anführen, weil sie, wie Tocqueville's Buch überhaupt, anregend in der Frage gewirkt hat, lautet:

> „On decouvre ensuite une forme de société dans laquelle plusieurs peuples se fondent réellement en un seul quant à certains intérêts communs et restent séparés et seulement confédérés pour tous les autres. Ici le pouvoir central agit sans intermédiaire sur les gouvernés, les administre et les juge lui-même, comme le font les gouvernements nationaux, mais il n'agit ainsi que dans un cercle restreint. Evidemment ce n'est plus là un gouvernement fédéral, c'est un gouvernement national incomplet. Ainsi on a trouvé une forme de gouvernement qui n'était précisement ni nationale ni fédérale; mais on s'est arrêté là, et le mot nouveau qui doit exprimer la nouvelle chose n'existe point encore."

Dem letzteren Mangel ist nun abgeholfen!

Waitz verlangt für den Bundesstaat: 1. daß ein bestimmter Theil des staatlichen Lebens gemeinsam, ein anderer ebenso bestimmter Theil den einzelnen Gliedern überlassen sei, wobei ihm die Art der Theilung grundsätzlich gleichgiltig ist. Hier hat er Gerber zum Gegner, welcher[2]) erklärt: „Es ist keine Staatsgewalt denkbar, welche blos zur Erledigung von Zollangelegenheiten bestimmt wäre", während Fr. v. Martitz[3]) folgerichtig diese Möglichkeit anerkennt.

Waitz verlangt 2., daß jeder Theil (des staatlichen Lebens?) auch für sich wirklich Staat ist, nemlich selbständig, unabhängig von jeder ihm fremden Gewalt; denn das ist dem Staate wesentlich. Dies aber heißt: Bundesstaat wie Einzelstaat muß seine Hoheitsrechte als eigene, er darf sie nicht als abgeleitete besitzen. Dies nennt Waitz souverän sein. Denn es sei zwischen Inhalt und Umfang der Souveränetät

[1]) De la démocratie en Amérique, 1850, I p. 189.

[2]) A. a. O. S. 250.

[3]) Betrachtungen über die Verfassung des norddeutschen Bundes S. 8.

ein Unterschied; nur dieser sei beschränkt, und darum seien beide Theile völlig souverän.

Daraus folgert Waitz:

1. Im Bundesstaate muß das Volk in gleicher unmittelbarer Beziehung zum Einzelstaate und zum Gesammtstaate stehen. Daher ergibt sich ihm als nothwendige Forderung die eines Bundesstaatsbürgerrechts.

2. Der Gesammtstaat muß seine selbständige Regierung, seine Volksvertretung, seine Gerichte haben. Es darf also das Bundesstaatsoberhaupt, die Bundesstaatsregierung nicht von den Einzelstaatsregierungen bestellt sein; es darf die Volksvertretung nicht aus den Volksvertretungen der Einzelstaaten hervorgehen; es müssen die Gerichte außerhalb der Gerichtsordnung der Einzelstaaten stehen.

Soweit die Begriffsentwickelung bei Waitz.

Was er noch sonst für die Bundesstaatsgewalt als wünschenswerthe Beigaben bezeichnet, fällt für den Streit über den Begriff nicht in die Wagschale.

Ein Zugeständniß aber sei schließlich noch bereitwillig gemacht, daß nemlich, wenn überhaupt ein Bundesstaat über Einzelstaaten möglich ist, er mit der Einherrschaft ebenso verträglich ist als mit dem Freistaate.

Wenn wir nun unsererseits an die Aufgabe gehen, den Bundesstaatsbegriff zu prüfen, so schlagen wir einen andern Weg ein.

Wir prüfen ihn nicht im Zusammenhalte mit dem Begriffe des Bundes, sondern im Zusammenhalte mit dem Begriffe des Staates. Denn es wird behauptet, daß der Bundesstaat ein Staat sei, dessen Theile wieder Staaten sind. Und wir fragen: Ist das logisch möglich? Unsere Antwort lautet: Nein.

Waitz sagt, die Bundesstaatsgewalt unterscheide sich von der Einzelstaatsgewalt dadurch, daß ihr nur einzelne Hoheitsrechte zustehen. In diesem Umkreise aber solle sie unumschränkt — souverän — schalten und walten und ihr Recht zu diesem Schalten lediglich aus sich selbst schöpfen.

Erinnern wir uns an das, was wir oben als das Wesen des Staates und der Staatsgewalt gefunden haben. Der Staat ist uns

die vollkommene Einigung der Menschen eines Landes, die höchste, neben welcher keine andere bestehen kann. Die Staatsgewalt ist uns der machtvolle, einheitliche Wille, der den Staat beherrscht. Sie ist nicht blos einig, sie ist auch untheilbar. Wir haben gesehen, daß die Staatsgewalt keine Summe von Rechten, sondern daß sie das Recht am Staate ist. Darum ist ein Wille, der nicht den Staat vollkommen in allen denkbaren Beziehungen beherrscht, sondern nur in einzelnen Beziehungen, während er sich auf die übrigen gar nicht erstrecken darf, kein Herrscherwille; eine „Souveränetät", der einzelne Souveränetätsbefugnisse begrifflich fehlen oder gar nur einzelne begrifflich zustehen, keine Souveränetät. Wo aber keine Staatsgewalt, da ist auch kein Staat.

Es ist eine subtile, aber auch eine trügerische Unterscheidung, wenn Waitz inhaltliche und umfängliche Beschränkung der Souveränetät auseinander hält. Es ist gerade der Inhalt der Souveränetät, daß sie keinen bestimmten Umfang hat, ebenso wie dies der Inhalt des Eigenthumsrechts ist. Die Souveränetät darf innerhalb des Staatsgebietes, das sie beherrscht, an keine Grenzmarke stoßen, wo ihr ein Gleichberechtigter Halt zuruft; sie ist nicht mehr die Staatsgewalt, wenn sie nicht die ganze Staatsgewalt ist. „Il ne peut y avoir deux unités, car l'essence de l'unité c'est d'être une." Dieser von Léon[1]) bei einer andern Frage aufgestellte Satz läßt sich auch hier anwenden.

Das Wesen also, das Waitz Bundesstaat nennt, kann kein Staat sein, weil eine Staatsgewalt fehlt, von der es beherrscht wird. Bezeichnet ja doch Waitz selbst die Staatsgewalt als die Einheit der im Staate vorhandenen Kräfte oder Vermögen; und wie kann dieses Bruchstück von Gewalt eine Einheit, wie gar eine Einheit aller Staatskräfte sein?

Wir sind ferner nicht der Ansicht jener, welche die Unterscheidung zwischen wesentlichen und unwesentlichen Souveränetätsrechten als berechtigt anerkennen; einfach deßhalb nicht, weil wir alle aus dem Gesammtbegriffe der Souveränetät hergeleiteten Befugnisse für gleich wesentliche halten. Doch mag man immerhin solche Hauptbefugnisse her-

[1]) La convention monétaire etc. 1868.

vorheben, welche von den Staaten thatsächlich stets ausgeübt werden und nothwendig ausgeübt werden müssen. So zählt z. B. Waitz[1]) als Gebiete der Staatshoheit auf: Rechtspflege; Inneres und Polizei; Unterricht und Cultus; Finanzen; auswärtige Angelegenheiten; Krieg. „Keines dieser Gebiete", fügt er bei, „kann ganz fehlen".

Andererseits erklärt er jedoch, auf die Art der Theilung der Gewalten zwischen Bundesstaat und Gliedstaat komme nichts an[2]), d. h. also, dafür, welche Hoheitsrechte der Staat haben muß, gibt es keine Regel; die Gesammtheit derselben braucht er nicht zu haben, und jedes einzelne braucht er nicht zu haben. Kömmt es aber wirklich auf die Theilungsart nicht an, so kann auch Eines der oben genannten Gebiete, Krieg etwa und äußere Angelegenheiten, oder die Justiz, oder das Unterrichtswesen der Bundesstaatssouveränetät unterworfen sein; alle anderen Gebiete dem Gliedstaate. Dann aber sind nach Waitz' eigenem ersten Satze[3]) weder Bundesstaat noch Gliedstaat Staaten, weil beiden wesentliche Befugnisse fehlen. Die logischen Folgerungen aus Waitz' erstem und zweitem Satze führen demnach zu zwei Behauptungen, von denen die eine die Verneinung der anderen ist.

Gerber hat sich, wie wir schon anmerkten, gescheut, diesen Folgerungen sich auszusetzen; er gerieth indessen dabei statt in die Charybdis in die Scylla. Er läugnet, daß es für Zollsachen einen Bundesstaat geben könne. Allein wir fragen, warum nicht? Offenbar schwebt ihm der Gedanke vor: weil diese Staatsgewalt so fragmentarisch ist, daß ihr ganz wesentliche Staatsfunctionen fehlen. Wenn aber solche Functionen dem Bundesstaate wesentlich sind, damit er Staat sei, sind sie dem Gliedstaate nicht ebenso wesentlich? Nimmt sie der Bundesstaat für sich, dann fehlen sie dem Gliedstaate, und so gut jener noch kein Staat ist, wenn ihm diese Functionen fehlen, so gut ist dieser kein Staat mehr, wenn er sie verloren hat. Oder soll vielleicht das der Grund sein, daß ein einziges Hoheitsrecht zu wenig ist? Dann frägt sich's nur, wie viel Hoheitsrechte ein Staat zu seinem Begriffe braucht, ob etwa drei, oder weniger, oder mehr? Man sieht, es fällt

[1]) A. a. O. S. 16 u. 17.
[2]) A. a. O. S. 164.
[3]) A. a. O. S. 17.

Alles in reine Willkür, sobald man die natürliche Grundlage, den Staatsbegriff, verläßt.

Nicht besser als dem Hauptstaate, wie man ihn wohl gegensätzlich nennen könnte, geht es den Waitz'schen Gliedstaaten. Sie haben alle Souveränetätsrechte, die der Hauptstaat nicht hat, also die Summe aller andern. Man könnte sich zwar auch das umgekehrte Verhältniß denken, daß die Gliedstaaten bestimmte Rechte haben, der Hauptstaat die Summe der übrigen. So oder so, die Rechte, die den Gliedstaaten fehlen, fehlen ihnen begrifflich; sie üben sie nicht gemeinsam aus, sondern diese Rechte gehören einem andern Staate, dem Hauptstaate. Alles, was wir über den Hauptstaat sagten, trifft somit auch sie, da sie ebenfalls eine fragmentarische, also gar keine Staatsgewalt über sich haben; sie sind auch keine Staaten.

Den eben gebrauchten Ausdruck fragmentarische Staatsgewalt verdanken wir Gerber, der[1]) hiemit die Bundesstaatsgewalt bezeichnet, nicht bedenkend, daß er selbst[2]) die Staatsgewalt für untheilbar erklärt hat.

Aus Waitz' Theorie ergeben sich noch weitere Folgerungen. Wenn eine vollständige Souveränetät dem Begriffe des Staates nicht nothwendig ist, dann muß die Bruchstücksouveränetät auch für den Einzelstaat, welcher in keinem Bundesstaatsverhältnisse steht, gedacht werden können. Denn ob neben dem Souverän mit Theilsouveränetät noch ein Supplementsouverän da ist, darauf kann begrifflich nichts ankommen. Es muß also auch Einheitsstaaten geben können, deren Souveränetät etwa blos auf Zollsachen oder blos auf das Heerwesen sich erstreckt, oder denen von allen Hoheitsrechten gerade das Recht über Krieg und Frieden fehlt.

Ja mehr noch, es muß logisch denkbar sein, daß ein einzelnes Land mehrere Staaten bildet, deren jeder einen Souverän für bestimmte Hoheitsrechte hat, ein Fall, der etwa dann vorkommen könnte, wenn der Souverän des Bundesstaates, der ja nicht nothwendig Souverän eines Gliedstaates sein muß, in Folge kriegerischer Verluste auf das Gebiet eines einzigen Gliedstaates beschränkt würde.

[1]) A. a. O. S. 244.
[2]) A. a. O. S. 22.

Ob wohl die Anhänger der Bundesstaatstheorie für diese Folgerungen werden einstehen wollen?

Sie werden vielleicht sagen, solche politische Mißgeburten, wenn sie überhaupt vorkommen, was wir selbst bezweifeln, seien keine Staaten; denn sie verwirklichen die sittlichen Lebensaufgaben der Völker nicht. Gewiß nicht. Aber auch der Bundesstaat allein thut es nicht, und der Gliedstaat allein thut es nicht; sie würden, wenn überhaupt die Souveränetät theilbar wäre, erst zusammen ein Ganzes geben, und doch soll jeder für sich ein Ganzes sein!

Rüttimann[1]) drückt diesen falschen Gedanken recht greifbar aus: „Die staatliche Aufgabe und die zur Lösung derselben erforderliche Gewalt wird zwischen dem Gesammtstaat und zwischen den Einzelstaaten getheilt."

Ein Staat, der seine staatliche Aufgabe nicht vollständig löst, ist denkbar; aber ein Staat, der dies gar nicht thun darf, sondern darin durch einen andern beschränkt ist, ist ein Unding.

Auch das vermag ich mir nicht vorzustellen, wie „mehrere Staaten in gewissen Richtungen die Gestalt eines einheitlichen Staates erhalten" können. Ich denke, daß ein Ding, ob von der oder von jener Seite gesehen, immer dasselbe bleibt, und daß, wenn es Jemandem von einer andern Seite als etwas Anderes erscheint, der Grund nicht im Gegenstande liegt, sondern im Beschauer.

Man bedenke, was man uns zu glauben ansinnt. Wenn wir uns eines Gerber'schen Bildes bedienen, nichts Anderes als Folgendes: Der Körper Staat, der von der Staatsgewalt beseelt und durch sie zur Persönlichkeit erhoben wird, soll wieder gesondertes Leben, gesonderte Seelenkräfte in seinen Gliedern haben! Die Anhänger des Bundesstaates haben alle Ursache, die Persönlichkeit des Staates nicht zu sehr zu betonen.

Sehen wir uns nach dem um, was Bluntschli über unsere Frage sagt, so finden wir[2]) folgende Stelle: „Indessen zerstört nicht jede Unterordnung eines Staates die Souveränetät desselben völlig."

Unmittelbar zuvor aber hat er erklärt, Unabhängigkeit des Staates

[1]) A. a. O. S. 49.

[2]) Allgemeines Staatsrecht II Cap. 8.

von fremden Staaten sei eine nothwendige Eigenschaft und Wirkung seiner Souveränetät!

Er sagt dann an derselben Stelle weiter, die Abhängigkeit, welche mit einer solchen Unterordnung verbunden sei, sei ja keine absolute und es trete in manchen Verhältnissen die ursprüngliche Unabhängigkeit und Selbständigkeit wieder hervor.

Er sagt dies, obgleich er, wie schon früher bemerkt wurde, im 1. Cap. desselben Werkes die souveräne Macht als die ihrer Natur nach oberste im Staate bezeichnet. In zusammengesetzten Staaten, fährt er dann fort, in Staatenbünden, Bundesstaaten und Staatenreichen — welcher embarras de richesse! — seien die Einzelstaaten in gewissen Beziehungen dem Ganzen untergeordnet. Allein Bd. I Cap. 24, V seines Staatsrechts heißt es doch: „Die Einzelstaaten sind keine Vasallen des Gesammtstaates, sondern innerhalb ihres Bereiches wieder selbständig wie Einheitsstaaten." Und während er an der hier besprochenen Stelle sagt, daß die Glieder eines Bundesstaates dennoch als Staaten noch eine relative, zwar nicht dem Inhalte, aber dem Umfange nach beschränkte Souveränetät haben, lernen wir Bd. II Cap. 1 als eine wesentliche Eigenschaft der Souveränetät die Fülle staatlicher Hoheit und Macht kennen. Es soll also die Souveränetät auf der einen Seite ein absolutes Recht, und dann doch wieder relativ sein, sie soll eine suprema potestas sein, die untergeordnet ist!

„Von einer relativen Souveränetät des dem Gesammtstaat untergeordneten Gliederstaates", heißt es weiter, „läßt sich indessen nur da noch reden, wo dieser noch für sich als Staat organisirt ist, d. h. alle wesentlichen Organe noch in sich und damit auch ein ihm eigenthümliches Staatsleben hat und selbstkräftig übt". Allein hier muß man billig fragen, was denn eigentlich die wesentlichen Organe helfen, wenn ihre Thätigkeit bezüglich wesentlicher Staatsaufgaben gehemmt ist? Und wenn dann Bluntschli beifügt, von einer relativen Souveränetät könne man da nicht mehr sprechen, wo der Einzelstaat in das Verhältniß eines bloßen Theils — einer Provinz — des größeren Ganzen gebracht worden sei, es gebe eben wie in allen relativen Verhältnissen, so auch hier einen kaum bemerkbaren Uebergang vom Einen

zum Anderen, so enthält dieser Schlußsatz im Grunde genommen die Bankerotterklärung des Bundesstaatsbegriffes. Denn ein Begriff, der nicht einmal eine scharfe Grenzlinie zwischen Staat und Staatstheil zieht, sondern wo Eins ins Andere „unbemerkbar" verschwimmt, ermangelt des wesentlichen Erfordernisses eines rechtlichen Begriffes, der Bestimmtheit.

Uebrigens nimmt es Bluntschli mit dem Worte Souveränetät überhaupt nicht sehr genau; denn im eben angeführten Capitel sagt er sogar, daß „im (alten) deutschen Bunde zwischen der Souveränetät der Einzelstaaten und der des Bundeskörpers zu unterscheiden sei".

Auch Gerber[1]) gesteht ein, daß Bundesstaat und Staatenbund „eine feste begriffliche Bestimmung nur bezüglich des innersten Kerns enthalten, dagegen für die weitere Ausführung nur wenig entscheidende Motive gewähren". Ein mißliches Bekenntniß! Denn was ist ein Begriff werth, mit dem ich in der „weiteren Ausführung" nicht operiren kann, ein Grundsatz, den ich nicht zu Grunde legen darf?

Auf diesem Wege kömmt man schließlich so weit, die äußere Form allein, statt des inneren Wesens als das Entscheidende zu setzen.

Wenn uns nun, wie wir glauben, im Bisherigen der Beweis gelungen ist, daß der Begriff des Bundesstaates auf einem Irrthume beruhe, daß er überhaupt nicht vorhanden sei, so werden wir eine weitere Aufgabe nicht ablehnen können, die nämlich, das Gefühl der Leere, welches mit dem Wegfalle dieses Begriffes nothwendig entstehen muß, durch positive Aufstellungen wieder zu beseitigen. Man wird von uns verlangen dürfen, daß wir da, wo wir kritisch zerstört haben, auch wieder aufbauen.

Der Weg, den wir hiebei einzuschlagen haben, ergibt sich von selbst. Wo unsere Gegner anknüpften, da müssen auch wir anknüpfen. Gewisse thatsächliche Erscheinungen stellten ihnen die Aufgabe, zu entscheiden, ob man es mit Staaten oder mit Staatenbünden zu thun habe. Sie haben das Dilemma nicht gelöst, sondern einen neuen Begriff aufgestellt, den wir als unhaltbar erkannten. So stehen wir denn abermals vor jenem Dilemma, das der Lösung noch harrt, und

[1]) A. a. O. S. 238.

gelangen nach unserem negativen Ergebnisse naturgemäß zu der positiven Behauptung:

Alle staatlichen Gebilde, die man mit dem Namen Bundesstaat zu bezeichnen pflegt, müssen entweder einfache Staaten oder Staatenbünde sein.

Ob sie das eine oder das andere sind, dies zu untersuchen, ist der Zweck des folgenden Abschnittes.

Dritter Abschnitt.

Die rechtliche Natur der Vereinigten Staaten, der Schweiz und des Deutschen Reichs.

Unserer Betrachtung wollen wir lediglich die Vereinigten Staaten die Schweiz und das Deutsche Reich unterziehen. Eigentlich gehörte auch Oesterreich hieher; doch ist die Untersuchung eines so zerklüfteten Staatswesens weder eine erfreuliche Aufgabe noch für unseren Zweck unabweisbar nöthig.

Die drei erstgenannten Länder haben in ihrer geschichtlichen Entwickelung das Gemeinsame, daß sie von loserer Verbindung zu strafferer theils schneller, theils langsamer übergingen; die Vereinigten Staaten von der Bundesverfassung von 1781 zu jener von 1788, die Schweiz von der Verfassung von 1815 zu der von 1848, Deutschland von der Bundesakte von 1815 zu den Verfassungen von 1867 und 1871.

Ueber die Vereinigten Staaten und die Eidgenossenschaft ist man nun ziemlich einig, sie als „Bundesstaaten" zu erklären; auch beim Deutschen Reiche neigt sich die Mehrzahl der Stimmen dazu, so Rönne[1]), Gerber[2]), Martitz[3]), Hauser[4]), Riedel[5]), während manche diesem Erzeugnisse der praktischen Politik gegenüber die Ohnmacht der Theorie bekennen und es für etwas ganz Eigenthümliches,

[1]) Verfassungsrecht des Deutschen Reichs.
[2]) A. a. O. S. 244.
[3]) A. a O. S. 1.
[4]) Die Verfassung des Deutschen Reichs S. 23.
[5]) Die Verfassung des Deutschen Reichs ꝛc. S. 5.

unter die vorhandenen Begriffe nicht Unterzubringendes erklären; so Holtzendorff[1]) und einzelne parlamentarische Stimmen. Nicht recht klug wird man aus Auerbach's Ansicht.[2]) Auch er nennt das Reich einen Bundesstaat. Ueber diesen Begriff aber äußert er[3]): „Staatenbund und Einheitsstaat, diese beiden Formationen sind die naturgemäßen Enden eines regelmäßig sich bildenden größeren Staatswesens. Das Uebergangsstadium, das dazwischen liegt, ist, wenn es den vereinigten Volksstämmen gelingt, durch eine genau fixirte Verfassung demselben einen Ausdruck zu geben, der Bundesstaat." Das klingt recht hübsch; allein, wie alle allgemeinen Redensarten, erweist es sich als inhaltsleer, wenn man es untersucht. Deutlicher heißt es[4]): „Prinzipiell ist also nach der deutschen Verfassung die Bundesgewalt souverän im vollsten Sinn des Wortes, die Einzelstaaten völlig unselbständig; thatsächlich aber u. s. w." Hienach wäre also Deutschland rechtlich ein Einheitsstaat. Das heißt ein großes Wort gelassen aussprechen. Thut man das aber, dann muß man sich nach besseren Beweisen umsehen als Auerbach vorbringt.

Die Einrichtung sämmtlicher zu besprechenden politischen Gebilde beruht auf einer Verfassung (Constitution), d. h. auf einer so sich nennenden Urkunde; bei sämmtlichen ist es unbestritten, daß jedenfalls bis zur Wirksamkeit dieser „Verfassung" die dieselbe begründenden Theile Staaten waren; bei sämmtlichen daher unbestritten, daß die gemeinschaftliche Ordnung ihr Dasein einem Staatsvertrage verdankt.

Man hat nun gesagt, ein solcher Vertrag sei nur Grund der Verfassung; aber er sei nicht die Verfassung selbst, welche ein Gesetz sei. Zugleich hat man aber unbestritten gelassen, daß etwas nicht zugleich Verfassung und Vertrag sein könne[5]), und zwar deßhalb nicht, weil in der Verfassung die Staatsgewalt sich selbst Normen setzt, nicht mit einem außerhalb ihrer selbst Stehenden sich verträgt. Man sieht sofort ein, welche Bedeutung diese Frage hat; denn wenn nach-

[1]) Encyclopädie der Rechtswissenschaft I S. 648.
[2]) Das neue Deutsche Reich und seine Verfassung 1871.
[3]) A. a. O. S. 90.
[4]) A. a. O. S. 91.
[5]) Vgl. Gerber a. a. O. S. 13 Anm. 2.

gewiesen ist, daß ein „Bund“ durch einen Bundesvertrag geregelt ist, dann steht ohne weiteres die volle Souveränetät der Bundesglieder, ihre Eigenschaft als Staaten fest.

Der Streit über die Frage entbrannte zuerst in Nordamerika. Es knüpfen sich an ihn die Namen zweier großer Staatsmänner, Webster und Calhoun, von denen der erste, Vertreter eines Nordstaates, vielleicht an Kraft der Rede, der letztere, den Südstaaten entsprossen, sicher an Schärfe des Gedankens der Hervorragendere war, während beide gleich ausgezeichnet dastehen durch Unbescholtenheit ihres Charakters und eine edle Art des parlamentarischen Kampfes, der die Person des Gegners nicht minder heilig war als die eigene Sache. Es gibt kein schöneres Denkmal für Calhoun und Webster, als die Worte, mit denen der Letztere im Senate das Andenken des todten Gegners feierte.[1])

Webster erklärt die Constitution der Vereinigten Staaten für ein Gesetz, beruhend auf Vertrag: „The constitution is not a contract, but the result of a contract, meaning by contract no more than assent“[2]); ein Satz, den er in verschiedenen Wendungen noch öfters wiederholt.

Auch für Deutschland findet sich diese Auffassung. So sagt beispielsweise Rönne[3]):

> „Allerdings hat diese Verfassung (des Deutschen Reichs) ihren Ursprung in einem Vertrage der Regierungen der Einzelstaaten des Reichs; allein dieser Vertrag hat in der Folge durch die Vereinbarung der Fürsten, beziehungsweise der Senate der freien Städte mit dem das deutsche Volk vertretenden Reichstage, und durch die hinzugetretene Genehmigung der Landesvertretungen der Staaten des Reichs die rechtliche Natur einer pactirten Verfassung erhalten, wodurch die Vertragseigenschaft in die zweite Linie zurückgetreten ist .... Durch die Umwandlung des Vertrags in eine Verfassung hat sich indeß das rechtliche Fundament des Bundes gänzlich ver-

[1]) Works V p. 370.
[2]) 2. speech on Foot's Resolution. Works III p. 468.
[3]) A. a. O. S. 86.

ändert, die Verfassung ist an die Stelle der Verträge getreten; die bis dahin blos völkerrechtliche Natur des Bundes ist zu einer staatsrechtlichen geworden."

Wir halten diese Sätze für rechtlich sehr bedenklich. Während Anfangs bei Rönne die Verträge noch in „zweiter Linie" standen, was allerdings eine schwer vorstellbare Stellung ist, sind sie am Schlusse plötzlich wie durch Zauberei verschwunden.

Auch ist uns durchaus unklar, wie, abgesehen von dem Falle, wo der Inhalt eines Staatsvertrags Landesgesetz eines vertragsschließenden Staates wird, also keine Verwandlung des Vertrags in ein Gesetz eintritt, aus einem Vertrage nachträglich ein Gesetz werden solle, gleichsam durch eine Art staatsrechtlicher Novation. Es ist nicht ersichtlich, was eigentlich den Ausdrücken „pactirte Verfassung", „in zweite Linie treten" für ein Gedanke zu Grunde liegt, noch weniger, in wiefern die Zustimmung der deutschen Volksvertretungen dem Staatsvertrage seine Vertragsnatur nehmen und ihn in ein Gesetz solle verwandeln können; nicht ersichtlich endlich, wie einerseits die Vertragseigenschaft einer solchen Verfassung zurücktreten, also immerhin noch vorhanden sein, andererseits das rechtliche Fundament des Bundes gänzlich verändert werden, die Vertragseigenschaft also, einfach gesprochen, nicht mehr vorhanden sein soll.

Ein und dasselbe Ding ist nur entweder ein Verfassungsgesetz oder ein Vertrag. Denn Gesetz und Staatsvertrag sind so unvereinbare Gegensätze, daß schlechterdings das Eine in das Andere nicht übergehen kann. Das Eine ist eine Norm im Staate, das Andere eine Vereinbarung zwischen Staaten. Calhoun hält dies mit vollem Rechte gegen Webster aufrecht. In seiner Rede über die Force-Bill vom 16. Februar 1833[1]) sagt er:

„I would ask, to what compact does the Senator refer, as that on which the Constitution rests? Before the adoption of the present Constitution, the States had formed but one compact, and that was the old Confederation; and, certainly, the gentleman does not intend to assert, that

[1]) Works II p. 271.

the present Constitution rests upon that. What then, is his meaning? What can it be, but that the Constitution itself is a compact? And how will his language read, when fairly interpreted, but that the Constitution was a compact, but is no longer a compact? It had, by some means or another, changed its nature, or become defunct."

Diese letzte ironische Bemerkung Calhoun's ist Webster's Behauptungen gegenüber vollkommen gerechtfertigt. Daß aus dem Staatsvertrage nichts Anderes werden könne, haben wir schon bemerkt; auch das ist sicher, daß, wenn dieser Staatsvertrag ein Bundesvertrag ist, er, weil er eine perpetua causa hat, nicht erlöschen kann außer durch vertragsmäßige oder gewaltsame Auflösung des Bundes, daß er also mit diesem besteht und endigt.

Allein etwas Anderes erkennen wir, wie schon oben erwähnt, bereitwillig an, das nemlich, daß der identische Inhalt des Vertrags auch Inhalt eines Gesetzes der vertragschließenden Staaten oder eines derselben sein kann. Es kann dies auch dadurch bewirkt werden, daß die Vertragsurkunde in unveränderter Form verfassungsmäßig als Gesetz verkündigt wird. Was aber dann die Staatsangehörigen bindet, ist ihr Staatsgesetz, nicht der Vertrag. Beispiele liegen nahe. Ein sehr bekanntes bietet das bayerische Concordat mit dem römischen Stuhle, das zugleich Bestandtheil der bayerischen Verfassungsurkunde ist. Hier tritt die zweifache Bedeutung der Urkunde besonders auffällig dadurch hervor, daß sie in ihrer Eigenschaft als Gesetzestext eine beschränktere Geltung wie in ihrer Eigenschaft als Text des Vertrages hat, erstenfalls nemlich nur soweit als die II. Verfassungsbeilage nicht abweichend bestimmt.

Zu einer ganz eigenartigen Auffassung gelangt Rönne, wenn wir zu seiner oben angeführten Stelle noch die Note 3 der S. 184 halten. Dieser zu Folge wäre eine Bundes(staats)verfassung: 1. Vertrag, 2. Bundesstaatsgesetz, 3. integrirender Bestandtheil des Particularrechtes jedes Einzelstaates. Wie man das Erste mit dem Zweiten, das Zweite mit dem Dritten vereinbaren soll, ist nicht gesagt. —

Aus unserem obigen Gesichtspunkte ist eine andere Aeußerung Calhoun's aufzufassen, welche mit der vorher angeführten anscheinend

im Widerſpruche ſteht. Sie iſt — wenn wir ihm bis auf weitere Unterſuchung zugeben, daß die Vereinigten Staaten ein Staatenbund ſind, — vollkommen folgerichtig und wiſſenſchaftlich bewundernswerth ſcharf gedacht. Er ſagt[1]):

„In both (dem Bundesvertrage von 1781 und der Conſtitution von 1788) each State adopted the Constitution through its own convention, by its separate act, each for itself, and is only bound in consequence of its own adoption, without reference to the adoption of any other State. The only point in which they can be distinguished is the mutual compact, in which each State stipulated with the others to adopt it as a common Constitution. Thus regarded, this Constitution is, in fact, the Constitution of each State. In Virginia for instance, it is the Constitution of Virginia; and so, too, this Government, and the laws which it enacts, are, within the limits of the State, the Government and the laws of the State. It is, in fact, the Constitution and the Government of the whole, because it is the Constitution and the Government of each part; and not the Constitution and the Government of the parts, because it is of the whole. The parts are the units and the whole the multiple, instead of the whole being a unit and the parts the fractions. Thus viewed each State has two distinct Constitutions and Governments — a separate Constitution and Government, instituted, as I have stated, to regulate the objects in which each has a peculiar interest; and a general one to regulate the interests common to all, and binding, by a common compact, the whole into one community, in which the separate and indipendent existence of each State as a sovereign community is preserved, instead of being fused into a common mass . . .“ So Calhoun.

Allein an Einen Fall hat weder er noch ſein Gegner gedacht und gerade dieſer wäre es geweſen, um welchen der Streit ſich hätte drehen ſollen.

[1]) Works II p. 382.

Man gestatte, die Sache durch ein Beispiel aus dem bürgerlichen Rechte näher zu bringen.

Gesetzt, das bürgerliche Gesetz erlaube es irgendwo, daß ein Freier durch Vertrag mit einem andern Freien seiner Freiheit zu Gunsten dieses Letzteren sich entäußere. Es schließt nun Jemand einen derartigen Vertrag ab, wobei er sich allerlei mit ausbedingt z. B. eine gewisse Kost, ein gewisses Maß von arbeitfreier Zeit und dergl. Was wäre die Wirkung eines solchen Vertrages?

Der Betreffende würde dadurch aufhören, Rechtspersönlichkeit zu sein, demnach unfähig werden, Träger von Rechten zu sein. Die Hauptwirkung des Vertrags wäre also eine derartige, daß alle Nebenabreden rechtlich ohne Bedeutung bleiben, nur eine moralische Verpflichtung des neuen Herrn begründen würden. Aehnlich kann auch ein Souverän (Volk oder Einzelner) handeln; er kann seine Souveränetät in einer letzten Handlung dadurch äußern, daß er sich derselben *entäußert*, mithin sich staatsrechtlich vernichtet. Fortan ist er dann, weil nicht mehr Souverän, unfähig, völkerrechtliche Ansprüche zu erheben, und mögen neben der Abtretung der Souveränetät völkerrechtliche Vorbehalte irgend einer Art gemacht worden sein: Niemand kann daraus Rechte ableiten; denn der Souverän, der sie sich machen ließ, ist nicht mehr vorhanden.

Wenn es beispielsweise dem souveränen Volke von Bolivia gefiele, seinen Staat mit Peru zu vereinigen, und es darüber einen Vertrag abschlösse, worin ausgemacht wäre, es solle Bolivia zur Tilgung der bisher erwachsenen peruanischen Staatsschuld nicht beigezogen werden, so kann diese Abmachung zum *Gesetze* des Staates Peru gemacht werden; allein wenn später auf dem in der peruanischen Gesetzgebung vorgeschriebenen Wege dieses Gesetz aufgehoben wird, so ist diese Aufhebung so rechtsgiltig als irgend etwas; denn der Einzige, der dadurch verletzt sein könnte, der Staat Bolivia, ist nicht mehr da.

Ganz in gleicher Weise kann eine Anzahl Staaten zu Gunsten eines zu schaffenden neuen Staates ihr staatliches Dasein aufgeben und dieser ihr Vertrag wird sich erfüllt haben, sobald das neue Staatswesen ins Leben getreten ist.

Da dann die früheren Staaten Staaten nicht mehr sind, so kann

der neue Staat ihnen gegenüber keine Verpflichtungen aus dem Staatsvertrage haben, sondern es wird der souveräne Wille innerhalb des ganzen Staatsgebietes verfassungsmäßig herrschen. Die Provinzen, die etwa an Stelle jener Staaten getreten sind, sind nicht staatsrechtliche Nachfolger jener Staaten.

Und hier stehen wir denn vor dem entscheidenden Punkte des amerikanischen und jeden Verfassungsstreites, der sich darum bewegt, ob ein politisches Gebilde ein Staatenbund oder ein Staat sei.

Die Frage lautet: Haben durch den begründenden Vertrag die vertragschließenden Staaten ihre Souveränetät, d. h. ihr Dasein als Staaten, aufgegeben oder nicht?

Welche Tragweite wir der Antwort auf diese Frage beimessen, ist aus dem Vorhergehenden ersichtlich. Denn im Bejahungsfalle schreiben wir dem ganzen Vertrage, als erfülltem, keine Wirkung mehr zu, seinem Inhalte aber Wirkung nur in sofern, als er Gesetz geworden ist.

Wir sagten oben: Wenn fest stehe, daß ein politisches Gebilde durch einen Vertrag geregelt werde, stehe auch ohne weiters fest, daß die im Vertragsverhältnisse stehenden Glieder Staaten seien. Daraus folgt, daß, wenn die Grundlage ein Verfassungsgesetz ist, das Gegentheil wahr sein muß. Allein grundfalsch wäre es, schon aus der bloßen Benennung einer Urkunde als „Verfassung" oder „Constitution" darauf zu schließen, daß man es mit einem Gesetze zu thun habe. Denn einmal bezeichnen diese Ausdrücke sprachlich nicht nothwendig ein Staatsgesetz; wie man denn auch von einer Verfassung des (alten) deutschen Bundes zu reden pflegte; sodann kommt es nicht darauf an, wie ein Ding heißt, sondern was es ist, besonders in einem Falle, wo eine vollkommene Klarheit der Begriffe und Ausdrücke bei den Verfassern der Schriftstücke nicht zu vermuthen ist. Wollen wir also im gegebenen Falle zusehen, ob wir einen Staat oder einen Staatenbund vor uns haben, so werden wir die Grundlagen untersuchen müssen, auf welchen das politische Gebäude errichtet ist. Die Vereinigten Staaten, die Schweiz, das Deutsche Reich haben „Verfassungen"; wie trügerisch es aber ist, aus einem gebrauchten Worte

auf die rechtliche Natur desselben schließen zu wollen, dafür haben wir ein warnendes Beispiel anzuführen.

Die Verfassung der Vereinigten Staaten hebt an: We the people of the United States. Daraus folgerte Webster, das amerikanische Volk als Ganzes spreche hier als Souverän, nicht die Völker der einzelnen Staaten, was übrigens sprachlich doch möglich wäre, da people keine Mehrzahl hat. Calhoun aber wies nach, daß im Entwurfe der Verfassung die 13 Staaten aufgezählt waren, und daß man sie nur deßhalb wegließ, weil es noch unsicher war, ob sie sich alle anschließen würden.

Es ist nicht ohne Interesse, die Eingangsworte der drei Verfassungen gegen einander zu halten.

Die amerikanische beginnt:

„We, the people of the United States, in order to form a more perfect union, establish justice, insure domestic tranquility, provide for the common defence, promote the general welfare, and secure the blessings of liberty to ourselves and our posterity, do ordain and establish this constitution for the United States of America."

Die schweizerische:

„Die schweizerische Eidgenossenschaft, in der Absicht den Bund der Eidgenossen zu befestigen, die Einheit, Kraft und Ehre der schweizerischen Nation zu erhalten und zu fördern, hat nachstehende Bundesverfassung angenommen." [1])

Die deutsche:

„S. Maj. der König von Preußen im Namen des Norddeutschen Bundes, S. Maj. der König von Bayern . . . . schließen einen ewigen Bund zum Schutze des Bundesgebietes und des innerhalb desselben giltigen Rechtes, sowie zur Pflege der Wohlfahrt des deutschen Volkes. Dieser Bund wird den Namen Deutsches Reich führen und wird nachstehende Verfassung haben."

[1]) Vgl. dazu Art. 2.

Diese Eingangsworte haben, soweit sie einen Ausdruck des Zweckes oder der Absicht der Urheber enthalten, keine unmittelbare rechtliche Wirkung; eine solche haben nur die Bestimmungen, welche zur Ausführung dieser Absichten dienen sollen.

Man könnte aus den Worten „ordain and establish" der amerikanischen, „ewigen Bund" der deutschen Verfassung schließen wollen, daß ersten Falls ein Staatsgrundgesetz, letzten Falls ein Staatsvertrag vorliege. Ersterer Schluß ist auch in der That von Webster[1]) in seiner Rede vom 16. Februar 1833 gezogen worden, jedoch kaum mit Berechtigung. Letzterer Schluß wäre eher denkbar. Doch legen wir auf dieses Wort in der That kein Gewicht; es ist ein Anzeichen der Absicht der Vertragschließenden, nicht mehr.

Maßgebend für die Entscheidung sind die Antworten auf folgende Fragen:

1. Ist die Centralgewalt der Vereinigten Staaten, der Schweiz, des Deutschen Reiches ihrer innern Natur nach die Gewalt Eines Staates, oder ist sie die Gewalt mehrerer verbündeter Staaten?

2. Wer ist Inhaber, wer ist Ausüber derselben?

3. In welchem Verhältnisse steht die öffentliche Gewalt der Glieder zu der des Ganzen?

I.

Wir untersuchen nach der Reihenfolge ihrer Entstehung zuerst die Centralgewalt der Vereinigten Staaten.

Den Umfang ihrer Befugnisse setzt Art. I Sect. 8 der Verfassung fest.

Dem Bunde fallen folgende Gebiete anheim: das Recht der Besteuerung; Zollwesen; Aufnahme und Tilgung von Anleihen; Handel; Gesetzgebung über Naturalisation und Bankrottwesen; Münze, Maß und Gewicht; Bestrafung der Fälschung von Münzen und Werthpapieren; Postwesen; Patentwesen; Strafgesetzgebung über Verbrechen auf hoher See und Seeräuberei, dann über Völkerrechtsbruch; Aufstellung von Bundesgerichten; Recht über Krieg und Frieden; Heerwesen und Kriegsmarine; die Souveränetät über Bundesland.

§ 17 fügt noch bei:

[1]) Works III p. 448 sq.

„To make all laws which shall be necessary and proper for carrying into execution the foregoing powers, and all other powers vested by this constitution in the government of the United States, or in any department or officer thereof."

Sodann gehört nach Art. II Sect. 2 § 2 zur Bundeszuständigkeit das ausschließliche Recht, Staatsverträge abzuschließen, den diplomatischen Verkehr zu unterhalten und die Bundesbeamten zu ernennen.

Der Präsident ist nach Art. II Sect. 2 § 1 Oberbefehlshaber des Heeres und der Flotte.

Art. III endlich überträgt den Vereinigten Staaten eine beschränkte richterliche Gewalt.

Wie man sieht, haben wir hier eine Aufzählung verschiedener Souveränetätsrechte. Frägt man, wem die übrigen nicht aufgezählten Souveränetätsrechte zustehen, so lautet die Antwort: den Bundesstaaten.

Man könnte nun gleich mit der Folgerung bei der Hand sein also steht die Gesammtheit der Hoheitsrechte, mithin die Souveränetät den letzteren zu, den Vereinigten Staaten nur einzelne, zur Ausübung anvertraute Rechte, demnach keine Souveränetät. Das wäre zu voreilig. Soviel ist aber sicher: Souverän ist derjenige, dem die Gesammtheit der Hoheitsrechte als solche zusteht, derjenige nicht, dem einzelne Rechte zur Ausübung anvertraut sind.

In unserem Falle wäre ja immerhin denkbar, daß die Souveränetät den Vereinigten Staaten eingeräumt worden ist, und daß diese dann wieder nur jene einzelnen Rechte zur eigenen Ausübung sich vorbehalten, alle übrigen aber den Bundesstaaten zur Ausübung rückübertragen haben. Daß ein Souverän dies thun kann, ist zweifellos. Wenn z. B. ein kleiner norddeutscher Souverän sogar seine ganze Regierung zur Ausübung an Preußen überträgt, so mag dies thatsächlich dem Verzichte auf die Souveränetät gleich kommen, rechtlich bleibt er Souverän nach wie vor. (Vgl. den Vertrag vom 18. Juli 1867 zwischen Preußen und Waldeck-Pyrmont.)

Sehen wir also zu, wie sich die Sache in den Vereinigten Staaten verhält.

Webster sagt einmal in seiner öfters angeführten Rede über die Verfassung[1]):

„And it speaks of itself, too, in plain contradiction from a confederation; for it says, that all debts contracted, and all engagements entered into, by the United States, shall be as valid under this Constitution as under the Confederation."

Wir vermögen diesem, dem Art. VI, 1 entnommenen Beweisgrunde kein Gewicht zuzuerkennen, weil wir auf den Ausdruck selbst kein Gewicht legen. Man gab der neuen Sache einen neuen Namen, um die more perfect union zu bezeichnen, die vollkommenere Vereinigung, nicht die Verschmelzung, fusion, in Einen Staat; an den theoretischen Streit dachte man sicher nicht. Der Hinweis auf die alte Confederation berechtigt noch nicht zu dem Schlusse, daß man dem neuen politischen Gebäude die Eigenschaft eines Bundes absprechen wollte. Mit demselben Rechte könnte man daraus Folgerungen ziehen wollen, daß die Verfassung von Staaten und von United States, verbündeten Staaten spricht.

Uns ist etwas ganz Anderes maßgebend. Wer hat die Verfassung errichtet? Die souveränen Staaten, das kann Niemand bestreiten; denn sie haben, Einer nach dem Andern, über die Verfassung abgestimmt und sie genehmigt. Haben diese nun ihre Souveränetät einem neuen Staatswesen abgetreten oder sich nur zur gemeinsamen Ausübung einzelner Souveränetätsrechte vereinigt?

Ehe wir die Frage beantworten, wollen wir noch die Worte eines amerikanischen Staatsmannes, des Präsidenten J. Madison hören, die er 1833 an Webster schrieb[2]):

„It is fortunate, when disputed theories can be decided by undisputed facts, and here the undisputed fact is, that the Constitution was made by the people, but as embodied into the several States who were parties of it, and therefore made by the States in their highest authoritative capacity. They might, by the same authority and by the same process,

[1]) Works III p. 448 sq.

[2]) Webster, Works I p. 107 sq.

have converted the confederacy into a more league or treaty, or continued it with enlarged or abridged powers; or have embodied the people of their respective States into one people, nation or sovereignty, or as they did, by a mixed form, make them one people, nation or sovereignty for certain purposes, and not so for others."

Ein Volk für gewisse Zwecke! Die contradictio in adiecto kann wahrlich nicht ärger sein! Da haben wir die ganze Bundesstaatsidee schon fix und fertig; es fehlt nur noch die Ausprägung im Worte, um sie cursfähig zu machen. Doch diese Frage haben wir schon erledigt.

Was wir mit der Anführung beurkunden wollten, ist, daß auch Webster und seine Freunde nicht behaupten, die Unionsstaaten hätten ihre Souveränetät als solche abgetreten, sondern nur — was mit dem übel gewählten Bilde one people for certain purposes ausgedrückt wird — einzelne Befugnisse übertragen. Uebertragen, wie so? Wenn die Berechtigung der Bundesgewalt hinsichtlich der einen oder andern Befugniß wegfallen würde, wem stünde sie ipso facto zu? Dem einzelnen Staate. Und warum? Weil sie eine von dessen Souveränetät abgeleitete ist. Denn wäre sie eine ursprüngliche, dann müßte sie mit dem Wegfalle der Bundeszuständigkeit überhaupt verschwinden; sie könnte nicht an die Staaten zurückfallen, weil sie nicht von den Staaten angefallen wäre. Es könnten dann eines schönen Tages alle Staaten der Union ohne Münzhoheit dastehen.

Die Verfassung spricht unzweideutig.

Art. I sect. 1: „All legislative powers herein granted (verwilligt) shall be vested (übertragen) in a congress of the United States . . ."

Also verwilligt und übertragen werden nur die in der Verfassung aufgeführten Gewalten, nicht die Staatsgewalt. Und zwar wem? Dem Bunde etwa, d. h. dem souveränen Volke der Union, übertragen von den souveränen Völkern der Staaten? Wiederum nicht; sondern die gemeinsam auszuübenden Souveränetätsrechte werden zur Ausübung dem Congresse, als gemeinsamem Organe der Staaten

übertragen. Dies ist in Art. 10 der Amendments geradezu ausgesprochen, wo es heißt:

„The powers not *delegated* to the United States by the constitution nor prohibited by it to the States, are reserved to the states respectively, or to the people."

Das heißt mit dürren Worten nichts Anderes als: Soweit sich die Staaten in der alleinigen Ausübung ihrer Souveränetät nicht selbst beschränkt haben, bleiben sie nach wie vor unbeschränkt. Dem Bunde steht nur zu, was ihm an Gewalt *übertragen* ist. Die Fälle seiner Zuständigkeit sind die Ausnahme, die Zuständigkeit der Staaten ist die Regel.

Man wird vielleicht Art. V der Verfassung gegen uns zu Felde führen und sagen: Eine Gewalt, deren Zuständigkeit wider Willen des einzelnen Staates ausgedehnt werden kann, ist in der That eine souveräne. Wäre die Verfassung ein bloßer Vertrag zwischen den Staaten (constitution *between* the states nennt sie sich übrigens selbst), dann wäre jede Ausdehnung der Bundeszuständigkeit Vertragsänderung, machte also einen neuen Vertrag nöthig, der, um Alle zu binden, auch von Allen genehmigt sein müßte. Ganz sicher, so wäre es, wenn nicht gerade Art. V im Bundesvertrage stünde. Nun lautet eben der Vertrag dahin, daß einer Dreiviertelmehrheit der *Staaten* die Minderheit sich zu fügen verpflichtet sein soll, daß also diese ihre Zustimmung gleichsam im Vornehinein gibt.

Calhoun hat dies richtig erkannt. Er sagt[1]):

„In this compact, they have stipulated, among other things, that it may be amended by three-fourths of the States: that is, they have conceded to each other by compact the right, to add new powers or to substract old, by the consent of that proportion of the States, without requiring, as otherwise would have been the case, the consent of all."

Auf thatsächlichem Wege kann diese Bestimmung der amerikanischen Verfassung, der eine ähnliche in der schweizerischen und der

[1]) Works II p. 292.

deutschen Verfassung entspricht, die Souveränetät der Staaten zum nudum ius machen. Allein dies liegt wohl nirgends in der Absicht solcher Bestimmungen, und durch das Erforderniß einer bedeutenden Mehrheit, besonders in der deutschen Verfassung Art. 78, ist Sicherheit gegen Mißbrauch gegeben, während andererseits dem Uebelstande abgeholfen ist, daß die Laune eines einzelnen Staates einen allgemeinen Fortschritt hemmen kann.

Calhoun stützt seine Ansicht über die rechtliche Natur der Union noch auf thatsächliche Vorgänge, insbesondere auf das Verhalten der Staaten bei Genehmigung der Verfassung. So sagt Virginien in der Genehmigungsurkunde ausdrücklich, daß die in der Verfassung verliehenen Gewalten, weil sie „from the people of the United States" ausgehen, von ihnen (from them, d. h. the people) zurückgenommen werden können, wenn sie zu ihrem Schaden gebraucht würden. Damit müssen offenbar die Staaten gemeint sein, wenn überhaupt etwas gesagt werden wollte.[1])

Diese Thatsachen sind von nicht zu unterschätzender Bedeutung; doch begnügen wir uns mit deren Erwähnung, da deren Untersuchung für unsere Zwecke zu weit führen würde und die wissenschaftliche Auslegung der Verfassung selbst uns die Hauptsache ist. Wir könnten für uns auch den Wortlaut der Verfassungen einiger Bundesstaaten anführen. So bezeichnet der Eingang der Verfassung von Maine diesen Staat als einen „free and independent state"; und in Art. I § 1 der Verfassung von Westvirginien aus dem Jahre 1863 glaubt man Calhoun zu hören, wenn gesagt wird:

> „The State of West Virginia shall be and remain one of the United States of America. The Constitution of the United States and the laws and treaties made in pursuance thereof shall be the supreme *law of the land.*"

Dem Einwande, welcher aus der unmittelbaren Wirkung der Gesetze auf die Staatenbürger und aus dem Bestehen von Bundesgerichten abgeleitet wird, begegnet Calhoun[2]) treffend:

---

[1]) Vgl. Rüttimann a. a. O. S. 45—48.

[2]) Works II p. 302.

„To prove that ours is a consolidated Government and that there is an immediate connection between the Government and the citizen, he relies on the fact that the laws act directly on individuals That such is the case, I will not deny; but I am very far from conceding the point, that it affords the decisive proof, or even any proof at all, of the position which the Senator wishes to maintain. I hold it to be perfectly within the competency of two or more States, to subject their citizens, in certain cases, to the direct action of each other, without surrendering or impairing their sovereignty. I recollect, while I was a member of Mr. Monroe's cabinet, a proposition was submitted by the British Government to permit a mutual right of search and seizure, on the part of each Government, of the citizens of the other, on board of vessels engaged in slavetrade, and to establish a joint tribunal for their trial and punishment. The proposition was declined, not because it would impair the sovereignty of either but on the ground of general expediency."

Es ist in der That nicht abzusehen, warum souveräne Staaten, die sich zur gemeinsamen Ausübung gewisser Hoheitsrechte verbinden, solche Bestimmungen nicht sollen treffen, warum sie nicht auch gemeinsame Gerichtshöfe sollen ständig bestellen können, wie es nicht verbündete Staaten vorübergehend oder dauernd thun. Die Bundesgesetze sind Bundesgesetze, weil sie Landesgesetze jedes Bundesstaates sind. Die Form der Veröffentlichung von Bundes wegen ist eine bloße Abkürzung des Verfahrens und sichert zugleich die strenge und gleichzeitige Einhaltung der vertragsmäßigen Verbindlichkeit. Es könnte, abgesehen von diesem politischen Beweggrunde, sehr gut der Bund den Staaten die Verkündigung anheimstellen. In diesem Sinne ist auch die Bundesverfassung Bundesgesetz, nemlich gleichmäßiges Gesetz aller Bundesstaaten. Der Staatsangehörige, der dem Bundesgesetze und dem Bundesbeamten gehorcht, gehorcht dadurch dem Souverän seines Staates.

Wir beantworten also die Frage nach der rechtlichen Natur der

Centralgewalt der Vereinigten Staaten auf Grund der Verfassung so: Diese Centralgewalt ist keine Staatsgewalt des Staates „Vereinigte Staaten", sondern sie ist eine Staatsgewalt der Vereinigten Staaten.

Die Ergebnisse, die wir gewonnen haben, mögen immerhin solche sein, welche auf thatsächliche Anerkennung wenig Anspruch mehr machen können. Es klebt Blut an dieser amerikanischen Verfassungsfrage. Wo das Schwert die Auslegung übernimmt, da mag die Wissenschaft die Feder aus der Hand legen und die Entscheidung erwarten; eine Stimme hat sie nicht mehr.

Doch konnte uns das in unserer Aufgabe nicht berühren; wir suchen nach einer wissenschaftlichen Wahrheit und nach Beweisen für diese. Die amerikanische Verfassung, so wie sie aus den Händen ihrer Schöpfer hervorging, ist uns Stoff dazu, nicht mehr.

Daß Calhoun's Anschauungen über das Wesen der Union die richtigen sind, scheint uns zweifellos. Dagegen soll nicht bestritten werden, daß einige Folgerungen, die er aus seinen Hauptsätzen zieht, bedenklich erscheinen können. Diese Folgerungen betreffen jedoch Einzelfragen des amerikanischen Staatsrechtes, die uns hier nicht interessiren.

Mehr Schwierigkeiten macht die Verfassung der Schweiz; denn hier hat die falsche Bundesstaatsidee bereits vorgeschwebt und die Ausdrucksweise beeinflußt. So ist denn hier an Widersprüchen kein Mangel.

Art. 1 sagt:

> „Die durch gegenwärtigen Bund vereinigten Völkerschaften der 22 souveränen Cantone bilden in ihrer Gesammtheit die schweizerische Eidgenossenschaft".

Art. 3:

> „Die Cantone sind souverän, soweit ihre Souveränetät nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist, und üben als solche alle Rechte aus, welche nicht der Bundesgewalt übertragen sind".

Während der erste Artikel die souveränen Völkerschaften in ein abermals souveränes Volk der Eidgenossen zu vereinigen scheint, haben

wir im dritten Artikel eine Bundesgewalt mit übertragenen Rechten (delegated powers), also nicht souverän, und Cantone mit „beschränkter" Souveränetät, also wieder nicht souverän. Unsere Ungewißheit wird nicht gehoben, wenn wir Blumer um Rath fragen.

Dort hören wir[1]):

> „Indem man die Eidgenossenschaft als Schöpferin der Bundesverfassung hinstellt, wollte man den Gedanken ausdrücken, daß letztere weder in dem Willen der Cantone allein, noch ausschließlich in dem des Schweizervolkes ihren Ursprung genommen, sondern daß beide Factoren bei ihrem Zustandekommen zusammengewirkt hätten".

Was uns bei diesen Sätzen in peinliche Verlegenheit bringt, ist, daß die beiden „Factoren" eigentlich aus denselben Leuten bestehen; die souveränen Völkerschaften der Cantone sind zusammen genommen das Schweizervolk, das sich hier als zweiter Factor mit sich selbst multipliciren soll. Entweder ist das Schweizervolk die Einheit, dann können ihm gegenüber die Theile nicht selbständig in Betracht kommen; oder die Cantonsvölkerschaften sind es, dann kann der Bund ihnen gegenüber keine selbständige Einheit sein, sondern muß sich aus den Cantonen zusammensetzen.

Weiter sagt uns Blumer[2]): Nach der Grundbestimmung des Artikels 3 sei zwar die Cantonssouveränetät wesentlich beschränkt, und es sei neben diese eine Bundessouveränetät hingestellt, obgleich dieser Ausdruck gerade nirgends in der Bundesverfassung gebraucht werde.

> „Aber die Cantonssouveränetät erscheint doch immerhin als die Regel, welche vorausgesetzt wird, und die Bundessouveränetät als die Ausnahme, deren Vorhandensein besonders nachgewiesen wird".

Das also ist das Entscheidende. Die Cantone waren, als sie den Bundesvertrag schlossen, souverän. Diese Souveränetät haben sie in demselben nicht aufgegeben (Art. 1 und 3); bezüglich einzelner Befugnisse haben sie sich zur gemeinsamen Ausübung durch Bundesorgane vereinigt. Sie haben also keinen neuen Staat mit eigenen

[1]) Blumer, Handbuch des schweizerischen Bundesstaatsrechts I S. 144.
[2]) A. a. O. I S. 145.

Rechten gebildet, sondern eine Bundesgewalt mit abgeleiteten Befugnissen. Durch diese üben sie gemeinsam das Staatsvertrags- und Gesandtschaftsrecht und das Recht über Krieg und Frieden, regeln und verwalten gemeinsam das Heerwesen, (bis zu einem gewissen Grade) das Zollwesen, Maß und Gewicht, Münzwesen und die Post, errichten öffentliche Werke und Hochschulen u. s. w. Die Sache liegt ganz wie bei den Vereinigten Staaten.

Daß die Gesetzgeber vielleicht an Madison's „Volk für gewisse Zwecke" glaubten, daß sie ihre Schöpfung für einen Staat ansehen mochten, verschlägt nichts, wenn sie dieselbe nicht mit den wesentlichen Eigenschaften eines Staates ausrüsteten. Die Gesetzgebung kann ebenso wenig bestimmen, daß ein Ding Staat sein soll, ohne die Eigenschaften eines Staates, als sie Naturgesetze wegdecretiren kann.

Uebrigens bezeugt Bluntschli[1]) ausdrücklich, daß man der Souveränetät des Bundes mit Absicht keine Erwähnung that, wie ich mir denke deshalb, weil man sich selbst nicht klar war und daher der wissenschaftlichen Beurtheilung des Verhältnisses nicht vorgreifen wollte.

Bezüglich der Bestimmungen über Verfassungsänderung (Artikel 111—114) kann gleichfalls auf das über Amerika Gesagte verwiesen werden. Wenn in der Schweiz außer der Zustimmung der Mehrheit der Cantone Zustimmung der Mehrheit der Schweizerbürger zu Vertragsänderungen nöthig ist, so beweist dies nichts gegen uns. Denn es liegt in der, ihrer Souveränetät entspringenden Vertragsfreiheit der Cantone, in solcher Weise den Größenunterschieden der Bundesstaaten Rechnung zu tragen und eine Ueberstimmung der großen Cantone durch die kleinen zu erschweren.

Auch in der Schweiz wirken die Bundesgesetze unmittelbar; auch hier gibt es ein Bundesgericht. In beiden Beziehungen ist auf dasjenige zu verweisen, was oben für die Vereinigten Staaten bemerkt wurde.

Wir kommen nunmehr zur Betrachtung der jüngsten der drei Bundesverfassungen, der Verfassung des Deutschen Reiches. Diese weist der Bundesgewalt ein weit bedeutenderes Gesetzgebungsgebiet zu, als die Verfassungen der beiden anderen Bünde, während in den

[1]) Geschichte des schweizerischen Bundesrechts I S. 518.

Vereinigten Staaten die ausführende Gewalt und die gemeinsame Gerichtsbarkeit die weiteste Ausdehnung gewonnen haben.

Artikel 4 der Reichsverfassung stellt die Gesetzgebungsgewalt des Reichs fest, Artikel 11 überträgt ihm das Recht über Krieg und Frieden, das völkerrechtliche Vertragsrecht und die diplomatische Vertretung. Reichssache sind weiter das Heerwesen und die Marine; das Reich kann im Bundesgebiete kraft Bundesgesetzes Eisenbahnen anlegen, es verwaltet das Post- und Telegraphenwesen, sowie das Consulatwesen, es erhebt, wo nöthig, Reichssteuern. Ueberblickt man diese Befugnisse, so erhält man den Eindruck der bunteſten Manchfaltigkeit, noch mehr dann, wenn man bedenkt, daß in dem und jenem Punkte Ausnahmen zu Gunsten einzelner Staaten bestehen, daß die Befugnisse bald von diesem, bald von jenem Organe der Reichsgewalt, bald von beiden — Bundesrath und Bundespräsidium — gemeinsam ausgeübt werden.

Von diesen verschiedenen Befugnissen wird nun allgemein behauptet, daß sie zusammen eine Staatsgewalt bilden. Dabei wird ebenso allgemein zugestanden, daß die Bundesstaaten souverän geblieben sind; ein nach unserer Auffassung schlechterdings unvereinbarer Widerspruch.

Die deutsche Verfassung ist, so gut wie die schon besprochenen, ein Vertrag souveräner Staaten, deren keiner der Souveränetät sich entäußern wollte. Kein einziger Ausdruck in der ganzen Verfassung gibt Anlaß, eine solche Absicht anzunehmen; eine Vermuthung spricht für dieselbe nicht. Mehr als das, es gibt zwingende Beweise dafür, daß die Verfassung als Vertrag noch lebendig ist, die vertragschließenden souveränen Staaten also noch vorhanden sind. Wäre nemlich die Verfassung Gesetz des Bundesstaates Deutschland, dann wäre es bei Anschluß eines neuen Staates an diesen Bundesstaat genügend, dieses Verfassungsgesetz einfach durch Reichsgesetz auf den neuen Staat auszudehnen, wie ja dies oft genug mit Landesverfassungsgesetzen geschieht, und z. B. 1866 von Seite Preußens in den einverleibten Provinzen geschehen ist. Weit entfernt davon, daß auch hier dem so sei, ist aber fast allgemein, und insbesondere auch von Preußen, anerkannt, daß das Eintreten neuer oder Ausscheiden alter Bundesglieder einen neuen Vertrag mit allen Bundes-

genossen erfordere, weil der alte Bundesvertrag dadurch wesentlich verändert würde. Es ist also der Grundsatz anerkannt, daß keinem Bundesgenossen ein neuer wider Willen aufgedrängt werden kann, keiner ohne Zustimmung Aller, auch der Kleinsten, ausscheiden darf.[1]) Und da läugnet man noch, daß Deutschland ein Staatenbund sei!

Rönne[2]) freilich sagt:

> „Die Aufnahme neuer Mitglieder in den Bund charakterisirt sich als eine Erweiterung des durch den Artikel 1 der Reichsverfassung vorläufig festgestellten Reichsgebietes, mithin als eine Abänderung des gedachten Artikels, und als solche unterliegt sie der Vorschrift des Artikels 78 a. a. O., jedoch nur dieser."

Wir halten dafür, daß diese Beweisführung auf einem nicht unbedeutenden Irrthume beruhe. Hätte Rönne gesagt, die Aufnahme neuer Mitglieder bewirke auch eine Erweiterung des Bundesgebietes, so wäre das wahr gewesen. Aber ist denn die Aufnahme eines neuen Bundesgenossen nichts als eine Erweiterung des Gebietes, des räumlichen Umfanges? Tritt nicht auch ein neuer Souverän ein, der an der Bundesgewalt Antheil haben muß? Es ist ein anderer Fall, wenn z. B. der König von Holland oder Dänemark in den Bund eintreten will, ein anderer, wenn Elsaß-Lothringen dem Bunde abgetreten werden soll, ohne daß ein neuer Souverän hinzukommt. Artikel 1 aber ist überschrieben „Bundesgebiet" und lautet: „Das Bundesgebiet besteht aus den Staaten: Preußen u. s. f." Der König von Holland bildet aber doch sicher keine Gebietserweiterung. Dagegen lautet der Eingang: „Sr. Majestät der König von Preußen u. s. w. schließen einen ewigen Bund." Und dieser Eingang, die Grundlage des Vertrages, will hier berührt und geändert werden; denn der Vertrag ist nicht derselbe, wenn er zwischen A, B, C, wie wenn er zwischen A, B, C, D geschlossen wird.

Was die Staaten des Reiches thaten, ist nichts anderes, als daß sie zur gemeinsamen Ausübung gewisser Hoheitsrechte sich verbanden,

---

[1]) Martitz a. a. O. S. 9, Meyer, Grundzüge des norddeutschen Bundesrechts S. 47.

[2]) A. a. O. S. 36.

ja einzelne Staaten behielten sich sogar vor, Hoheitsrechte selbst auszuüben, welche die andern gemeinsam üben. Solchen Staaten können ihre zurückbehaltenen Hoheitsrechte zur Ausübung durch das Reich nicht ohne ihre Zustimmung entzogen werden, also auch nicht auf dem Wege des Art. 78. Dies aber ist der beste Beweis dafür, daß es sich hier um Vertragsverhältnisse handelt, also nicht Rechte in Frage kommen, die vom Reiche sich herschreiben, sondern daß umgekehrt das Reich seine Rechte den Staaten verdankt.

Denn es wäre doch eine absonderliche Staatsgewalt, welche Rechte, die ihr auf einem Theile ihres Gebietes aus sich selbst, ursprünglich zustehen, auf einem andern ebenso ursprünglich nicht hätte. Es gibt ferner im deutschen Reiche Zweige der Gesetzgebung, wo Bund und Staaten concurriren[1]), und zwar in der Art, daß die Gesetzgebung der Staaten wirksam bleibt, solange der Bund nicht die Regelung übernimmt. Ist nun das Bundesgesetzgebungsrecht kein abgeleitetes (übertragenes), das der Staaten auch nicht, so hätten wir in der That ein Gebiet, wo zwei Staaten dasselbe Hoheitsrecht in der Art haben, daß das Hoheitsrecht des einen das stärkere wäre, ein Gebiet also, wo der „Gliedstaat" nur precario modo souverän ist.

In Wahrheit sind die Organe des Bundes nur im Besitze von delegated powers, und zwar leiten sie ihre Rechte vom Rechte der Bundesstaaten ab.

Martitz[2]) bemerkt ganz zutreffend, daß juristisch die Bundesgewalt als von den Staaten constituirt zu gelten habe, daß sie demnach ihre rechtliche Grundlage nur in der Souveränetät der einzelnen Bundesstaaten findet.

Auch Riedel[3]) streift diesen richtigen Gedanken, wenn er sagt:

> „Kraft ihres individuellen Rechtes sind die einzelnen Staaten gewißermaßen Mitbesitzer der Souveränetät des Reiches, und nehmen als solche durch ihre Regierungen an den Geschäften des Bundesraths Theil."

---

[1]) Vgl. Riedel a. a. O. S. 39.
[2]) A. a. O. S. 41.
[3]) A. a. O. S. 8.

Die Vermuthung spricht dafür, daß alle Souveränetätsrechte, soweit sie nicht nachweisbar vom Reiche ausgeübt werden dürfen, zur Selbstausübung den Staaten zustehen.

Nach alledem erscheint es als falsch, wenn Rönne[1]) sagt, der das Reich bildende Bund habe eine selbständige, von der Gesammtheit der Bundesglieder verschiedene souveräne Bundesgewalt, als deren rechtlicher Inhaber nicht die deutschen Staaten in vertragsmäßiger Gemeinschaft anzusehen seien, sondern welche eine hievon verschiedene selbständige ideale Persönlichkeit des öffentlichen Rechts sei, nemlich der Bund selbst als eine einheitliche politische Persönlichkeit, nicht eine bloße Zusammenfassung verbundener Einzelsouveränetäten.

Ich muß gestehen, daß ich diesem Gedankengange nicht zu folgen vermag. Der Bund, d. h. also die Vereinigung von einzelnen Staaten, soll nicht die bloße Vereinigung derselben sein, sondern — eine Persönlichkeit! Man sieht, wohin man es mit diesen Fictionen bringen kann. Die Bundescommissäre, welche „im Namen der verbündeten Regierungen" im Reichstage Vorlagen machen, drücken sich nach Rönne unrichtig aus; denn die Bundesregierung ist nicht die Regierung der verbündeten Staaten, sondern etwas von ihnen Unabhängiges. So muß der Bund die Grundlage zu seiner Selbstverneinung hergeben. Der Bund von Staaten, „einheitlich zusammengefaßt", wird — auf welche Weise, das erfährt man nicht — ein Staat. Dann aber ist nach Rönne[2]) der Bundesrath doch wieder die Versammlung der Vertreter der Mitglieder des Reichs, also der Mitglieder eines Staates? Die Staaten bilden den Bund, das Reich; aber „dieser (von ihnen bestellten) Reichsgewalt gegenüber kommen die Einzelstaaten des Reiches nur als natürliche Grundlage des deutschen Volkes in Betracht". Was Rönne damit sagen will, ist vollends unklar. Daß die Staaten die natürliche Grundlage des deutschen Volkes seien? Man sollte eher das Umgekehrte glauben.

Wir meinen, die Wahrheit sei handgreiflich. Wenn die deutschen Fürsten und freien Städte sich verbünden und im Bundesrathe vereint

[1]) A. a. O. S. 29.
[2]) A. a. O. S. 147.

— ganz wie the United States in Congress assembled — durch ihre Vertreter oder durch den erblich bestellten Träger der Vollzugsgewalt des Bundes Souveränetätsrechte gemeinsam ausüben, so werden sie dadurch zu nichts Anderem, sondern bleiben die vereinigten 22 Fürsten und 3 freien Städte. Die ideale Persönlichkeit Rönne's ist ein Nichts; denn eine Persönlichkeit, die ich mir erst denken muß und die nicht da ist, ist in der That keine Persönlichkeit, sondern etwas, das lediglich dazu führt, den richtigen Standpunkt zu verrücken, indem an die Stelle des Wirklichen ein Eingebildetes gesetzt wird.

Daraus, daß das Reich eine selbständige Reichsgewalt habe, folgert Rönne, daß die Souveränetät der Staaten beschränkt sei; der Grundsatz der vollen Souveränetät sei verlassen, indem das Reich bestimmte Rechte als die seinigen über die Staaten ausübe.

Wir haben schon gesehen, daß dies begrifflich unmöglich und auch thatsächlich nicht der Fall ist. Wäre es, wie Rönne meint, so wäre überhaupt keine Einzelsouveränetät mehr vorhanden, sondern Ein Staat, das Deutsche Reich, dessen Provinzen die Bundesländer wären.

Daß aus der unmittelbaren Wirkung der Reichsgesetze auf die Staatsangehörigen kein Schluß auf die Souveränetät des Reiches gezogen werden könne, haben wir bei Erwähnung der gleichartigen Bestimmungen in den beiden andern Staatenbünden erwiesen. Die Reichsgesetze werden im Namen des Bundes, d. h. der Souveräne des Bundes erlassen, sie sind Gesetze jedes Bundesstaates und darum binden sie alle Staatsangehörigen. Sie gehen den Landesgesetzen in derselben Art vor, wie auch ein Verfassungsgesetz einem widersprechenden Gesetze vorgeht, das nicht in den Formen des Verfassungsgesetzes erlassen ist; sie gehen vor, weil die Reichsverfassung, welche Staatsgesetz jedes Bundesstaates und als solches verkündet ist, es so bestimmt.

Daß ein Souverän, der König von Preußen, eine hervorragendere Stellung im Bunde einnimmt, ändert die Natur des Bundes nicht; diese Stellung ist ein vertragsmäßiges Zugeständniß, durch welches die Verbündeten den thatsächlichen Machtverhältnissen und dem Verlangen nach einer kräftigen Vollzugsgewalt des Bundes Rechnung trugen.

II.

Eine weitere Unterstützung unserer Behauptung, daß die Vereinigten Staaten, die Schweiz und das Deutsche Reich Staatenbünde, keine Staaten sind, liegt in der Art und Weise, wie die Organe der Bundesgewalt in jedem der drei Bünde bestellt sind.

Die Organe sind in Amerika der Congreß, bestehend aus dem Senate und dem Repräsentantenhause, und der Präsident; in der Schweiz die Bundesversammlung, bestehend aus dem Nationalrathe und dem Ständerathe, und der Bundesrath, dessen Vorsitzender der Bundespräsident ist; im Deutschen Reiche endlich der Bundesrath und der Bundespräsident, welcher in Ausübung seines Amtes den Titel Deutscher Kaiser führt.

Im Allgemeinen kann man sagen, daß der amerikanische Präsident, der schweizerische Bundesrath und der deutsche Kaiser die vollziehenden Organe sind, die übrigen Körper die gesetzgebenden.

Der deutsche Reichstag ist hier geflissentlich nicht aufgezählt, weil er keine Souveränetät vertritt.[1])

Das amerikanische Repräsentantenhaus und der Senat bilden den Congreß. Von ihm sagt die Verfassung Art. I Sect. 1:

> „All legislative powers herein granted, shall be vested in a congress of the United States, which shall consist of a senate and house of representatives."

Die Letzteren werden alle zwei Jahre vom Volke der einzelnen Staaten erwählt, einer auf 30,000 Seelen und mindestens einer für den Staat. Die Erfordernisse zum Wählen werden durch die Gesetzgebung der Staaten bestimmt. Daraus erhellt klar, daß die Repräsentanten Vertreter des souveränen Volkes der einzelnen Staaten sind; denn sonst wäre nicht einzusehen, warum man nicht mehrere kleine Staaten in einen Wahlkreis zusammen gelegt hätte, warum man die Bestimmungen über die Fähigkeit zu wählen, die man sehr gut von Bundes wegen erlassen konnte, den Staaten anheim gab, warum man endlich in der Stelle Art. I Sect. 2 § 1:

---

[1]) A. M. Thudichum, Verfassungsrecht des nordd. Bundes, Tübingen 1870, S. 52.

„The house of representatives shall be composed of members chosen every second year, *by the people of the several states*“

sich des letzteren Ausdrucks bediente.

Art. I Sect. 2 § 4 sagt sogar geradezu:

„When vacancies happen in the representation *from any state*“,

wenn Erledigungen in der Vertretung irgend eines Staates eintreten, so soll dessen vollziehende Gewalt Ersatzwahlen ausschreiben.

Noch augenfälliger tritt die Beziehung zum einzelnen Staate bei der Besetzung des Senats hervor.

Art. I Sect. 3 § 1 bestimmt:

„The senate of the United States shall be composed of two senators from each state, chosen by the legislature thereof, for six years, and each senator shall have one vote.“

Wurde bei der Besetzung des Repräsentantenhauses den Machtverhältnissen der Staaten Rechnung getragen, so kömmt hier die gleiche Souveränetät derselben zum Ausdrucke. Webster[1]) beseitigt diese ihm offenbar lästige Thatsache mit den Worten:

„It is of no moment to the argument, that certain acts of the State legislatures are necessary to fill our seats in this body. That is not one of their original State powers, a part of the sovereignty of the State. It is a duty which the people, by the Constitution itself, have (sic! die Mehrzahl!) imposed on the State legislatures.“

Also, schließt er, ist die Bundesregierung „not the creature of the State governments“, nicht das Geschöpf der Staatsregierungen. Allein, wer hat denn das behauptet und was ist damit bewiesen? Allerdings handelt es sich um Pflichten, welche die Völker in der Verfassung den gesetzgebenden Körpern auflegten; aber eben darum ist die Bundesregierung ein Geschöpf der souveränen Völker der Staaten, und nicht des Volkes der Vereinigten Staaten. Wie hätte man sonst einem Staate mit 1/4 Million Einwohnern ebenso

[1]) Works VI p. 222.

viel Senatoren zugestehen können, wie einem Staate von 4 Millionen? Derselbe Grundsatz kömmt bei Verfassungsänderungen zur Anwendung, wo die Mehrheit nach Staaten berechnet wird, weil diese die vertragschließenden Theile sind.

Was Rüttimann[1]) sagt, ist schwach, wie seine ganze Widerlegung Calhoun's. Er meint:

> „Es gibt ja auch Einheitsstaaten, in denen gewisse Corporationen, Stände oder Classen in dem gesetzgebenden Körper besonders repräsentirt sind, ohne daß die so privilegirten Körperschaften sich Souveränetät zuschreiben könnten (allein den Staaten, als Theilstaaten des Bundesstaates, schreiben ja er selbst und alle Anderen Souveränetät zu) und ohne daß der Staat deßhalb auseinander fallen würde."

Den Dank für diesen Vergleich mit unsern Herrenhäusern oder den Ständekammern mag sich Rüttimann bei den amerikanischen Demokraten holen. Und übrigens, zugegeben das Gleichniß passe, so vertritt eben der Vertreter einer Körperschaft in einer Kammer die Körperschaft und der Vertreter eines Staates im Senate den Staat, was zu beweisen war.

Der Beamte der Vollzugsgewalt und dessen Ersatzmann, Präsident und Vicepräsident, werden durch Wahlmänner jedes Staates gewählt, die an Zahl der Summe der Senatoren und Repräsentanten des Staates gleich sind.

Wie diese Wahlmänner zu bestimmen sind, ist wiederum Sache der Staaten. Auch hier also sind es Vertreter der souveränen Völker, welche die Aufgabe haben, den obersten Bundesbeamten zu wählen. Art. II sect. 1 § 2: Each state shall *appoint* ... a number of electors.

In der Schweiz wählen die Bürger der Cantone auf je 20,000 Seelen einen Abgeordneten zum Nationalrathe und, nach ausdrücklicher gesetzlicher Bestimmung, wenigstens Einen für den Canton. Dabei dürfen die Wahlkreise nicht aus Theilen verschiedener Cantone gebildet werden (Bundesverf. Art. 61, 62). Allerdings nennt Art. 61 trotz alledem die Abgeordneten Abgeordnete des Schweizervolkes,

[1]) A. a. O. S. 71.

indem er offenbar das letztere in Gegensatz zu den Cantonen setzt; allein bei der Unklarheit, in der sich die ganze Bundesverfassung bewegt, ist auf den Ausdruck wenig Gewicht zu legen. Die angegebenen sachlichen Bestimmungen lassen die Nationalräthe doch als Beauftragte der souveränen Völkerschaften der Cantone erscheinen.

Der Ständerath entspricht in seiner Zusammensetzung — zwei Abgeordnete auf jeden Canton — dem amerikanischen Senate. Die Verfassung (Art. 71) nennt seine Mitglieder geradezu „Gesandte" der Cantone. Daß sie also die Souveränetät der Cantone ausüben, versteht sich.

Blumer[1]) berichtet bestätigend:

> „Die Commission ging von der Ansicht aus, daß, wenn die Cantone nur in ihrer Eigenschaft als souveräne Staaten betrachtet würden (als was denn sonst?), sie im Grunde sich völlig gleich stehen, so verschieden auch ihre Bevölkerung, sowie ihre Mannschafts- und Geldcontingente sein mögen; eine stärkere Repräsentation der großen Cantone lasse sich nur (?) dann rechtfertigen, wenn man der schweizerischen Nation als solcher, im Gegensatze zu den Cantonen (! also den Cantonen im Gegensatze zu sich selber) gedacht, eine Vertretung in der obersten Bundesbehörde sichern wolle."

Der schon bemerkte unklare Gedanke, der das Schweizervolk doppelt faßt, als Einheit einmal, als zusammengesetzt aus den Völkerschaften der Cantone das andere Mal, drückt sich auch darin aus, daß nach Art. 68 die Taggelder der Nationalräthe aus der Bundeskasse, nach Art. 72 die Taggelder der Ständeräthe aus der Cantonskasse fließen.

Die ausführende Behörde wird von der Bundesversammlung gewählt; da aber diese, wie wir sahen, die Cantone vertritt, so muß auch jene ihre Befugnisse auf die Cantonssouveränetät zurückführen.

Die Einrichtung der Bundesgewalt des Deutschen Reichs weist gegenüber den Vereinigten Staaten und der Schweiz durchgreifende Verschiedenheiten auf, die theilweise aus dem überwiegend monarchischen Charakter des Bundes sich erklären. Einmal hat das Reich nur Eine

[1]) A. a. O. II S. 2.

die gemeinsamen Souveränetätsrechte ausübende Körperschaft, sodann ist deren Einrichtung eine einiger Maßen andere.

Rönne[1]) berichtet uns:

„Die Ausübung der Functionen der Reichsgewalt ist durch die Reichsverfassung dem Kaiser (der Krone Preußen), beziehentlich dem aus Vertretern der Mitglieder des Reichs bestehenden Bundesrath übertragen."

Gerade in umgekehrter Ordnung wäre es richtiger. Der Bundesrath ist das ordentliche Organ der Bundesgewalt. Seine Mitglieder sind die Beauftragten der deutschen Souveräne, die Stellvertreter der Bundesmitglieder. Sie üben also deren Rechte aus, nicht die Rechte des „Reichs" als idealer Persönlichkeit; es sind die deutschen Souveräne, welche ihre gesetzgeberischen, ihre Verwaltungsrechte gemeinsam wahrnehmen: the united princes in Congress assembled. Schärfer kann die Bundeseigenschaft des Reichs nicht betont werden, als es im Bundesrathe geschieht.

Rönne[2]) sagt freilich:

„Endlich steht auch die Einrichtung des Bundesraths in keiner Weise mit dem Wesen des Bundesstaats im Widerspruche." Er sei zwar kein Senat, sondern eine Versammlung Delegirter der Regierungen; „allein schon die verfassungsmäßigen Pflichten des Bundesrathes geben die Gewähr, daß derselbe nicht mehr, — wie der vormalige Bundestag — eine bloß völkerrechtlich-diplomatische Vertretung darstellen, sondern sich zu einer lebensvollen praktischen Institution, zu einem Ministerconseil eminenter Art, gestalten werde."

Das sind schöne Worte; allein sie machen den Bundesrath zu nichts Anderem als er ist, einer diplomatischen Versammlung.

Rönne fährt fort:

„Dieser Einrichtung liegt entschieden die Rücksicht zu Grunde, daß das Reich zum größten Theile aus monarchischen Staaten besteht, welche sich zu einer Staatsgemeinschaft (ein diplomatischer Ausdruck: soll es heißen Gemeinschaft Eines Staates

[1]) A. a. O. S. 29.
[2]) A. a. O. S. 32.

oder von Staaten?) verbunden haben, und daß durch das Organ des Bundesraths der politischen Bedeutung des Monarchenrechts Rechnung getragen wird, welches eine selbständige Mitwirkung auf dem der Reichsgewalt übertragenen Boden beansprucht."

Das sind Redewendungen, geeignet die Begriffe zu verschleiern; zu was sich die Einrichtung politisch gestaltet, ob zu einem „eminenten Ministerconseil" oder zu einer langweiligen Bundesversammlung alten Stils, was für Rücksichten der Einrichtung zu Grunde lagen u. dgl., ist gleichgiltig. Wir wollen wissen, was der Bundesrath ist, wir wollen eine klare, schlichte Antwort. Rönne gibt sie[1]), wenn er die Bundesrathsmitglieder instruirte Gesandte nennt. Das sind sie und darum steht der Bundesrath mit dem Wesen des Staates (Bundesstaates) im Widerspruche. Denn seit wann ist es erhört, daß Gesandte von Staaten das Hauptorgan der Staatsgewalt eines andern Staates (des Deutschen Reichs) bilden?

Als Vertreter ihres Souveräns stimmen die Bundesrathsmitglieder jedes Staates einheitlich; da ein Einzelwille ihnen seine Vertretung aufgetragen hat, ist es kein Erforderniß der Zweckmäßigkeit, daß sie in allgemeinem Auftrage nach freier Ueberzeugung stimmen, wie dies bei Vertretung einer souveränen Vielheit allerdings sachdienlicher erscheint. Andererseits hat die deutsche Bundesverfassung es mit Recht für vereinbar mit dem Grundsatze der Souveränetät erachtet, daß die Stimmenzahl der Bundesglieder nach den Machtverhältnissen abgestuft sei, wie das schon im lockeren Bundesverhältnisse des alten Bundes der Fall war; ja sie läßt sogar in gewissen Fällen ein Veto Preußens zu.

Die Befugnisse des Bundesraths unterscheiden sich in einem Punkte wesentlich von denen des Bundespräsidiums. Im Bundesrathe üben die Souveräne des Bundes nicht übertragene, sondern eigene Rechte aus; die Rechte des Bundespräsidiums beruhen dagegen auf ertheiltem Auftrage der Verbündeten, sie werden „im Namen des Reiches" geübt.

Es sind dies das Recht völkerrechtlicher Vertretung, des Ober-

[1]) A. a. O. S. 182.

befehls über die Kriegsmacht, der Ernennung der Reichsbeamten, der Verkündung der Reichsgesetze, der Leitung des Post- und Telegraphenwesens, der Berufung des Bundesraths, der Berufung, Vertagung und Schließung des Reichstags u. s. w.

So ist z. B. der Kaiser nicht oberster Kriegsherr der Reichstruppen, sondern Bundesfeldherr in derselben Weise wie der Präsident der Vereinigten Staaten. Die Aufnahme der Verpflichtung zum Gehorsame gegen den Kaiser in den Fahneneid ist eigentlich nur eine Verdeutlichung; der Soldat gehorcht dem Kriegsherrn, indem er dem Bundesfeldherrn gehorcht. Die sog. „Militärconventionen" gehören dem Bundesrechte nicht an, sie sind Verträge zwischen Preußen und andern Bundesstaaten. Hier vor Allem aber handelt es sich nur um Uebertragung von Rechten zur Ausübung.[1])

Der Kaiser ist nach Art. 17 der Reichsverfassung das Organ, durch welches das Reich die ihm gemäß Art. 4 zustehende Beaufsichtigung der Ausführung der Reichsgesetze ausübt. Rönne[2]) leitet daraus ein Recht des Kaisers ab, bei erhobener Beschwerde den Vollzug der angefochtenen Verfügung einer Landesbehörde zu sistiren! Ein solcher Eingriff in die landesherrliche Souveränetät wäre jedoch ganz ungerechtfertigt. Das Recht zur Aufsicht gibt nicht das Recht, Befehle zu ertheilen. Die Adresse, an welche sich der Kaiser wenden wird, ist die betreffende Staatsregierung. Glaubt diese, dem Ansinnen des Bundesoberhauptes nicht entsprechen zu können, so ist nach Art. 7 Ziff. 3 und dann treffenden Falls nach Art. 19 der Verfassung zu verfahren. Der Kaiser hat überhaupt kein Recht der Entscheidung des einzelnen Falls, er bildet keine Instanz. Rönne[3]) spricht sogar von einem Rechte zu unmittelbarem Befehle. Einem souveränen Staate hat Niemand zu befehlen, er kann nur um Erfüllung seiner vertragsmäßigen Verbindlichkeiten angegangen werden.

Der Kaiser ist verpflichtet, die Gesetze, welche giltig zu Stande gekommen sind, zu verkündigen. Er verkündigt sie im Namen aller

[1]) Vgl. Militärconvention vom 13. Juni 1871 zwischen Preußen und Hessen, Annalen des Deutschen Reichs 1872 S. 57.

[2]) A. a. O. S. 48.

[3]) A. a. O. S. 31.

Bundesgenossen; seine Unterschrift unter einem Reichsgesetze hat nicht dieselbe Bedeutung wie unter einem preußischen Gesetze.

Der Reichstag wird eröffnet und geschlossen, indem der Reichskanzler erklärt: „Auf Befehl Sr. Maj. des Kaisers erkläre ich im Namen der verbündeten Regierungen den Reichstag für eröffnet", bezw. „für geschlossen".[1])

Dem Kaiser ist die Ausübung des Rechtes über Krieg und Frieden nur mit Beschränkungen übertragen.

Kurz, der Kaiser als solcher ist nicht Souverän, er ist nicht Kaiser von Deutschland, sondern Organ des Bundes, und da das monarchische Princip eine persönliche Verantwortung des Präsidenten, der zugleich Bundesfürst ist, nicht zuläßt, ist ihm ein verantwortlicher Kanzler beigegeben, dessen Gegenzeichnung bei Erlaß der Reichsgesetze und Verordnungen erforderlich ist.

Dem Constitutionalismus Rechnung tragend haben die verbündeten Regierungen auch bezüglich derjenigen Gesetzgebung, welche sie gemeinsam ausüben, eine Volksvertretung sich an die Seite gestellt. Daß den vereinigten Regierungen auch eine Vertretung sämmtlicher Regierten des Bundes gegenübersteht, hat, wie wir schon oben von Waitz hörten, nichts dem Wesen des Staatenbundes Widersprechendes. Wo es sich nicht um Sonderinteressen, sondern um gemeinsame Interessen handelt, ist es eigentlich nicht nöthig, auf eine besondere Vertretung der Bevölkerung der Staaten in der Art Bedacht zu nehmen, daß der Einzelne sich als Landesvertreter zu fühlen habe.

Daß aber doch bei der Ausdrucksweise des Art. 29 der Verfassung, wonach die Abgeordneten Vertreter des gesammten Volkes sind, die falsche Bundesstaatsidee vorgeschwebt habe, ist nicht unmöglich. Der Artikel entspricht dem Art. 83 der preußischen Verfassung. Eine Bemerkung darüber wurde im verfassungberathenden Reichstage nicht gemacht. Möglich und selbst wahrscheinlich ist indessen auch, da es nicht einmal heißt „des gesammten deutschen Volkes", daß gar keine besondere Idee vorgeschwebt hat, sondern nur der constitutionelle

[1]) Annalen des Deutschen Reichs 1871 S. 317, 1045, 1872 S. 56.

Satz begründet werden wollte, daß der Abgeordnete an keine Weisung seiner Wähler gebunden ist.

Dafür aber, daß ein Schluß zu Gunsten einer staatlichen Eigenschaft des Reiches aus diesem Artikel nicht gezogen werden darf, spricht noch ganz unwiderleglich der Umstand, daß derselbe Artikel wörtlich schon in den süddeutschen Zollparlamentswahlgesetzen stand; so im bayerischen Gesetze vom 16. November 1867, Art. 18: „Die Mitglieder des Zollparlaments sind Vertreter des gesammten Volkes und an Aufträge und Instructionen nicht gebunden."

Noch unwiderleglicher aber spricht für uns Art. 28 Abs. II der Verfassung, wonach bei Angelegenheiten, die nicht dem ganzen Reiche gemeinsam sind, die Stimmen der Abgeordneten aus den unbetheiligten Staaten nicht mitgezählt werden; endlich die Bestimmung in § 5 des Reichstagswahlgesetzes, wonach jeder Staat mindestens Einen Abgeordneten stellt.

III.

Die dritte Frage, welche sich erhebt, ist die, in welchem Verhältnisse die einzelnen Staaten zum Bunde stehen. Sicherlich in keinem Verhältnisse der Unterordnung; denn die Staaten *sind* der Bund. Aber auch in keinem Verhältnisse der Ueberordnung; denn das einzelne Bundesglied ist jedem anderen Bundesgliede vertragsmäßig nebengeordnet. Die Bundesstaaten stehen sich als pares gegenüber und *bilden* den Bund. In den gemeinsamen Angelegenheiten ist der Wille der Gesammtheit der Wille des einzelnen Staates; die Bundesgewalt ist die Gewalt Aller und darum auch die Gewalt jedes Einzelnen.

Da der Bund die Gesammtheit der Bundesstaaten ist und nichts weiter, der einzelne Bundesstaat aber zu diesen im Verhältnisse eines Vertrages steht, so kann er als Staat dem Bunde gegenüber durch verletzende Handlungen sich lediglich eines Vertrags*bruches* schuldig machen, denn er schuldet Vertrags*treue*.

Von diesem allein richtigen Gesichtspunkte geht eine Aeußerung aus, welche der bayerische Staatsminister *von Lutz* im Reichstage bei der jüngsten Debatte über den Zusatzartikel zum Strafgesetzbuche machte:

„Bayern hat mit dem Reiche einen Vertrag geschlossen, daß es Gesetze wie das vorliegende nicht mehr allein zu erlassen versuchen wolle; Bayern hält sein Wort."

Es ist geradezu eine Ungereimtheit, wenn in Nordamerika im Feuer politischer Leidenschaft von Hochverrath der Staaten, von Aufruhr gesprochen wurde; denn dessen kann sich nur eine Person gegenüber dem Staate, nicht aber ein Souverän gegenüber seinem Bundesgenossen schuldig machen. Damit steht nicht im Widerspruche, daß sich ein Bundesgenosse für den Fall einer Vertragsverletzung von vorneherein der Execution des Bundes unterwirft. Dies war im alten deutschen Bunde, unbeschadet seiner Eigenschaft als Staatenbund, der Fall, und es ist ebenso im deutschen Reiche (Verf. Art. 19).

Rönne bedient sich hier des Ausdrucks „Ungehorsam der Regierungen der Einzelstaaten". Nichts kann falscher sein. Die Regierung eines souveränen Staates schuldet Niemandem Gehorsam als ihrem Souverän. Der Souverän aber schuldet den Verbündeten Treue. Bricht er sie, so setzt er sich dem vertragsmäßigen Zwange aus. Die Execution wird freilich zum Kriege, wenn das widerspenstige Glied die Macht hat, sich zu wehren. Hochverrath aber begehen allerdings die Angehörigen eines Staates durch feindliche Handlungen gegen den Bund, und zwar deßhalb, weil diese Handlungen auch feindlich gegen den Staat sind.[1])

Auch Webster[2]) hat die Ansicht, daß ein Bundesstaat kein treason begehen könne. Souveräne Staaten, sagt er, kann man mit Waffengewalt bezwingen, aber nicht durch Strafe zum Gehorsam nöthigen (coerce).

Die Stelle[3]) ist sehr interessant:

„This constitution does not attempt to coerce sovereign bodies, States, in their political capacity. No coercion is applicable to such bodies, but that of an armed force".

Es ist die Macht der Wahrheit, die ihm diese Sätze abgedrungen

[1]) Vgl. Rüttimann a. a. O. S. 60 ff.
[2]) Works III p. 339, 475, 674.
[3]) Works III p. 475.

hat, der Wahrheit, daß es über einem Souveräne keinen Richter gibt, keinen Höheren.

Im monarchischen Staatenbunde kömmt zu Allem noch die Unverletzlichkeit des Monarchen. Allein eine völkerrechtliche Verantwortlichkeit desselben wird sich nicht abläugnen lassen. Jeder bundesbrüchige Monarch, welcher der Execution Widerstand leistet, erhebt Krieg und unterliegt mit seinem Staate dem Kriegsrechte.

Andererseits kann aber auch gegen einen einzelnen Staat von Seite der übrigen Bundesgenossen ein Vertragsbruch begangen werden, der, wie Martitz[1]) richtig bemerkt, den verletzten Staat berechtigt, die völkerrechtlichen Folgerungen eines solchen zu ziehen, und zwar weil es unzulässig und mit dem Vertragsrechte unvereinbar ist, daß die Auslegung des Vertrages durch Eine Partei die andere binde. Das ist ein Uebel freilich, dem man, so gut es geht, durch Bestellung eines Bundesschiedsgerichtes oder ähnliche Mittel steuern mag. Aber es ist auch ein unvermeidliches Uebel. Das Wort „Bundesstaat" ist keine Zauberformel dagegen; denn der Bundesgenosse, der sich für gekränkt und für mächtig genug erachtet, wird, wenn es um seine Lebensinteressen sich handelt, zum Schwerte greifen. Mag man es dann Krieg oder Rebellion heißen, das Uebel bleibt wahrlich dasselbe. —

Die Vereinigung zum Bunde ist ihrer Natur nach eine dauernde. Wo ein freies Austrittsrecht nicht ausgemacht ist, hat jeder vertragschließende Theil gegen jeden andern einen Anspruch auf Fortdauer des Bundes. Der Bund kann sich rechtlich nur auflösen, wenn alle seine Glieder hierüber einig sind. Ausdrücklich bestimmt dies nur die deutsche Verfassung durch den Ausdruck „ewiger Bund" in ihrem Eingange.

Vierter Abschnitt.

Bundesindigenat und Landesindigenat.

In den Vereinigten Staaten, der Schweiz, dem Deutschen Reiche wird von einem Bundesbürgerrechte und Bundesindigenate, von einem Landesbürgerrechte und Landesindigenate gesprochen.

[1]) A. a. O. S. 136 f.

Nirgends herrscht weniger Uebereinstimmung zwischen den von uns verglichenen Gesetzgebungen als in diesem Punkte. Und er zählt auch in der That zu den schwierigsten.

Die Anhänger der Bundesstaatstheorie legen großes Gewicht auf dieses Wort „Bundesbürgerrecht". So sagt Mohl[1]):

> „Eine der bemerkenswerthesten Einrichtungen des nordamerikanischen Bundesstaates, zugleich eine Einrichtung, welche unwidersprechlich den Unterschied zwischen einem Staatenbunde und einem Bundesstaate beweist, ist das Bundesbürgerthum d. h. das unmittelbare Verhältniß des einzelnen Bewohners zum Bunde als Staat. Da der Bund aus zweierlei Staaten besteht, dem Bundesstaate und den einzelnen Bundesgliedern, so steht auch den Bewohnern ein zweifaches Bürgerrecht zu, das des speziellen Staates, welchen sie bewohnen, und dann das allgemeine Bürgerrecht des Bundes. Eine solche unmittelbare Verbindung des Einzelnen mit dem Bunde ist in einem Staatenbund nicht möglich, indem hier kein Staat vorhanden ist, dessen Bürger der Einzelne sein könnte; er erhält durch das Vorhandensein eines solchen Bündnisses keine neue rechtliche Eigenschaft, sondern nur sein Vaterland eine politische Stellung."

So Mohl. Unsere Auffassung muß naturgemäß eine andere sein.

Unter Indigenat pflegt man das Angehörigkeitsverhältniß eines Menschen zu einem bestimmten Staate zu verstehen; ist der Staatsangehörige zur Ausübung politischer Rechte im Staate befähigt, dann heißt er Staatsbürger.

Die Worte können aber in der Verbindung Bundesindigenat, Bundesbürgerrecht offenbar nicht in diesem Sinne gefaßt werden. Denn hier handelt es sich gar nicht mehr um das Verhältniß zu einem Staate. Es kann sich aber auch nicht um ein unmittelbares Angehörigkeitsverhältniß zum Bunde handeln; denn Bundesglieder sind nicht die Personen, sondern die Staaten. Dennoch läßt sich überall eine unmittelbare Beziehung der Bundesgewalt auf die An-

[1]) Bundesstaatsrecht der Vereinigten Staaten S. 380, 381 Anm. 1.

gehörigen der Staaten nicht verkennen; aber diese Beziehungen finden gegen den Einzelnen statt, weil er *Staatsangehöriger* ist, sie finden statt, weil sein Staat diese Beziehungen zuläßt, weil die Bundesgewalt im Namen der Gewalt seines Staates handelt. *Daher kömmt es, daß das sog. Bundesindigenat ohne Staatsindigenat nicht gedacht werden kann.* Das Bundesindigenat ist nichts Anderes, als ein Bestandtheil des Landesindigenats; die mit dem Ausdrucke umfaßten Rechte und Pflichten stehen dem Einzelnen zu und obliegen ihm kraft seiner Angehörigkeit zum Staate. Der Ausdruck ist also im Grunde genommen ungenau, wenn auch begreiflich ist, wie die Sprache darauf verfallen konnte, noch ehe man an den Bundesstaat dachte. Sprach man doch im alten deutschen Bunde hie und da von einem Bundesindigenate!

Es ist in dem Ausdrucke das unwillkürliche Gefühl eines Gegensatzes zwischen den alten und den neuen Bundesverhältnissen in Amerika, der Schweiz und Deutschland ausgeprägt. Der Staatenbund ist eine Verbindung von Staaten zu dauernder gemeinsamer Ausübung von Souveränetätsrechten. Zuvor hatte man vorwiegend völkerrechtliche Souveränetätsrechte gemeinsam ausgeübt; da man nun dasselbe auch bezüglich staatsrechtlicher Souveränetätsrechte that, gewann es den Anschein, als habe man einen neuen Grundbegriff gewonnen, da man doch in der That nur einen alten Begriff in neuer Weise anwandte. Man hielt einen thatsächlichen Unterschied für einen rechtlichen. Und dieser thatsächliche Unterschied ward darin am fühlbarsten, daß nun die Bundesgewalt vom Einzelnen persönlich empfunden wird, weil sie auch staatsrechtliche Befugnisse ausübt und weil eine unmittelbare Berührung zwischen der Bundesgewalt und den Staatsangehörigen stattfindet.

Aber deßwegen bleibt es nicht weniger richtig, daß der Einzelne nur Einem Staate und seiner Staatsgewalt untersteht, sonst keiner, daß er, wo er dem Bunde gehorcht, nur dem Vertreter seiner Staatsgewalt, also dieser selbst gehorcht.

Wir fassen sonach den Begriff des Bundesindigenats nur als den einer einzelnen bestimmten Seite des Landesindigenats.

Ganz verschieden, aber interessant ist die Darstellung bei Waitz.[1]) Da sie von der Voraussetzung der Möglichkeit eines Bundesstaates ausgeht, begnügen wir uns damit, darauf hingewiesen zu haben.

Die amerikanische Verfassung erscheint unwillkürlich von dem richtigen Gedanken beherrscht; sie sagt in Art. IV Sect. 2:

„The citizens *of each state* shall be entitled to all privileges and immunities of citizens in the several states."

Die Praxis hat weiter noch eingeführt, daß, wer Bürger eines Bundesstaates ist, durch Verlegung des Wohnsitzes in einen anderen Staat Bürger des letzteren wird. Alles Uebrige ist Sache der Staatsgesetzgebung. Der gemeinschaftlichen Regelung durch die Union unterliegt aber die Aufnahme von Nichtamerikanern.

Art. II Sect. 8:

„The congress shall have power . . . . 4. to establish an uniform rule of naturalization . . . . throughout the United States."

Das in Ausführung dieser Bestimmung erlassene Gesetz vom 14. April 1802 schreibt unter Anderm vor, daß der Bewerber fünf Jahre in den Vereinigten Staaten und ein Jahr in dem Staate seiner Wohnung gelebt haben müsse, wo er um das Bürgerrecht einkömmt. Er wird nicht Unionsbürger in abstracto, sondern gleichzeitig auch Staatsbürger. Allerdings ist die Aufnahme Bundessache, es wird der Betreffende als citizen of the United States aufgenommen; allein er kann es nicht werden, ohne zugleich Staatsbürger zu werden. Der Bund hat das Recht der Aufnahme des Ausländers in den Staatsverband, und so wurde es Sprachgebrauch, von federal citizenship zu reden, ohne daß das Wort den rechtlichen Begriff zu ändern vermöchte.

Von einem praktischen Inhalte des Unionsbürgerrechts neben dem Staatsbürgerrechte ist nichts zu vermelden. Die Verfassung spricht von citizens of the United States (was sprachlich auch Bürger eines der vereinigten Staaten heißen kann) nur da, wo sie die Wahl-

[1]) A. a. O. S. 189.

rechte zum Congresse regelt, die Fälle gerade, wo der Wähler quam maxime als Staatsbürger handelt.

Es ist nicht uninteressant, die Aeußerung eines amerikanischen Rechtskundigen zu hören, die Landgraff[1]) abdruckt:

> „I have often been pained by the fruitless search in our law books and the records of our Courts for a clear and satisfactory definition of the phrase citizen of the United States. I find no such definition, no authoritative establishment, of the meaning of the phrase . . . The subject is now as little understood in its details and elements, and the question as open to argument and to speculative criticism, as it was at the beginning of the Government. Eighty years of practical enjoyment of citizenship, under the Constitution, have not sufficed to teach us either the exact meaning of the word or the constituent elements of the thing we prize so highly."

Die Bestimmungen der schweizerischen Verfassung zeichnen sich auch hier durch ihre Verworrenheit aus.

Art. 42 sagt: „Jeder Cantonsbürger ist Schweizerbürger . . ."

Art. 43: „Kein Canton darf einen Bürger des Bürgerrechts für verlustig erklären."

Hier ist also ebenfalls das Bundesbürgerrecht Anhängsel des Staatsbürgerrechts, die Naturalisation überdies Cantonssache. Besondere Rechte hat der Schweizerbürger als solcher nicht. Es wäre auch schwer, welche zu erdenken, wenn man mit uns die Wahlrechte zur Bundesversammlung als Ausfluß des Cantonsbürgerrechtes faßt.

Aber Art. 42 enthält noch eine Bestimmung, die in der That an Unerklärlichkeit ihres Gleichen sucht. Da heißt es nemlich:

> „Als solcher (als Schweizerbürger) kann er in eidgenössischen und cantonalen" (nicht in Gemeinde-) „Angelegenheiten die politischen Rechte in jedem Canton ausüben, in welchem er niedergelassen ist. Er kann aber diese Rechte nur unter den nemlichen Bedingungen ausüben, wie die Bürger des Cantons,

[1]) A. a. O. S. 8.

und in Beziehung auf die cantonalen Angelegenheiten erst nach einem längern Aufenthalte, dessen Dauer durch die Cantonalgesetzgebung bestimmt wird, jedoch nicht über zwei Jahre ausgedehnt werden darf. Niemand darf in mehr als einem Canton politische Rechte ausüben."

Damit ist also für möglich erklärt, daß Jemand in Sachen eines fremden Staates mitreden darf; dann aber in denen seines eigenen nicht. Nach unserer Ansicht ist dann jedenfalls der Betreffende wirklicher Staatsbürger da, wo er seine politischen Rechte ausübt; nur dem Namen nach ist er es da, wo er sie nicht ausübt, also entsprechenden Falls in seinem Heimatcantone. In die Sprache des Rechts übersetzt würde die Bestimmung lauten, daß, wer in einem Cantone, der nicht sein Heimatcanton ist, sich niederläßt, zwischen dem Bürgerrechte beider Cantone wählen kann. Freilich ergibt sich noch das eigenthümliche Verhältniß, daß ein solcher zu den Abgaben seines Heimatcantons zugezogen werden kann, wenigstens nach der allgemeinen Ansicht. Zahlt er aber nicht, so braucht der Niederlassungscanton einem Ansuchen auf Vollstreckung keine Folge zu geben. Dies bezeugt uns Blumer[1]), welcher hinzufügt, Beschwerden über Doppelbesteuerung seien vom Bundesrathe immer abgewiesen worden, weil die Steuergesetzgebung der Cantone auf der Souveränetät der letzteren beruhe.

Während ferner der Schweizer in cantonalen Angelegenheiten des fremden Cantons stimmen kann, also dort das materielle Bürgerrecht ohne Gemeindebürgerrecht hat, ist zur Erlangung des Cantonsbürgerrechts durch Naturalisirung gleichzeitiger Erwerb des Gemeindebürgerrechts nöthig.[2]) Der Schweizer bedarf es in obigem Falle nicht, weil ihm Art. 41 der Bundesverfassung freies Niederlassungsrecht zusichert.

Auch Bluntschli[3]) sieht sich der Bestimmung des Art. 42 gegenüber zu künstlicher Wendung der Sache genöthigt. Er sagt:

„Durch den Art. 42 wurde den Schweizerbürgern, welche in einem andern als ihrem Heimatcanton niedergelassen sind, das Recht eingeräumt, auch in cantonalen Angelegenheiten

[1]) A. a. O. I S. 240.

[2]) Rüttimann a. a. O. S. 104.

[3]) Geschichte des schweiz. Bundesrechts I S. 529.

gleich den Cantonsbürgern die politischen Rechte auszuüben. . . . . Das Schweizerbürgerrecht greift somit in die Sphäre der Cantonsverfassungen ein und erzeugt so in Wahrheit ein zweites, auf Schweizerbürgerrecht und Niederlassung beruhendes, von dem Bisherigen auf Gemeinderecht basirten Landrecht verschiedenes, aber dem Effecte nach diesem gleichbedeutendes politisches Cantonsbürgerrecht."

Man mag sich die Sache zurechtlegen, wie man will, es wird nie glatt abgehen. Es bleibt nichts übrig, als zu sagen, daß souveräne Staaten das freie Vertragsrecht haben, auch Dinge zu bestimmen, die sich rechtswissenschaftlich nicht rechtfertigen lassen.

Im Deutschen Reiche ist das Indigenatsrecht insofern übereinstimmend mit der Schweiz geregelt, als auch hier die Naturalisation Staats- und nicht Bundessache ist. Das Deutsche Reich geht aber weiter sowohl wie die Schweiz als wie Nordamerika dadurch, daß es die Voraussetzungen des Erwerbes der Staatsangehörigkeit gemeinsam regelt.

Art. 3 der Reichsverfassung bestimmt:

„Für ganz Deutschland besteht ein gemeinsames Indigenat mit der Wirkung, daß der Angehörige (Unterthan, Staatsbürger) eines jeden Bundesstaates in jedem andern Bundesstaate als Inländer zu behandeln und demgemäß zum festen Wohnsitz, zum Gewerbebetrieb, zu öffentlichen Aemtern, zur Erwerbung von Grundstücken, zur Erlangung des Staatsbürgerrechts und zum Genusse aller sonstigen bürgerlichen Rechte unter denselben Voraussetzungen wie der Einheimische zuzulassen, auch in Betreff der Rechtsverfolgung und des Rechtsschutzes demselben gleich zu behandeln ist."

Wenn man dies Bundesindigenat nennen will, — es ist ein kurzer Ausdruck, an den sich der Gedanke der Gemeinsamkeit knüpft — mag man es thun. Daß dies aber kein Indigenat im gewöhnlichen Wortsinne ist, ist sicher. Denn es ist kein staatsrechtliches, sondern ein völkerrechtliches Wesen, dem der Einzelne gegenüber steht. Der Artikel konnte recht gut auch so sagen: „Der Angehörige eines jeden Bundesstaates ist in jedem anderen Bundesstaate u. s. f." Dann würde man dies kaum anders aufgefaßt haben, denn als eine wechsel-

seitige Begünstigung, die vertragsmäßig festgestellt und innerhalb der einzelnen Staaten verfassungsgesetzlich ist.

Dieser richtige Gedanke spricht aus den entrüsteten Worten des Abgeordneten Braun im verfassungberathenden Reichstage:

> „Das ist kein deutsches Indigenat, das ist eine Vergünstigung, wie man sie durch völkerrechtliche internationale Verträge mit fremden Staaten stabilirt; aber von einem gemeinsamen Bürgerrecht ist das himmelweit entfernt." [1])

Allein der Wunsch des Abgeordneten Braun ist in Wirklichkeit nicht erfüllbar; ein gemeinsames Bürgerrecht kann man nur geben, wenn man einen gemeinsamen Staat gibt; sonst höchstens den Namen, nicht die Sache. Was man etwa an Rechten oder Pflichten der deutschen Staatsangehörigen hier aufzählen mag, wie das Recht auf diplomatischen Schutz durch das Reich, die Steuerpflichtigkeit u. dergl. — all' das entstammt der Staatsangehörigkeit, nicht einer Reichsangehörigkeit. Das Reich hat keine Militärhoheit, keine Finanzhoheit, sondern es übt in Sachsen die Militärhoheit des Königs von Sachsen, in Württemberg die Militärhoheit des Königs von Württemberg.

Es ist eine unwillkürliche Anerkennung unseres Gedankens, wenn Rönne [2]) sagt:

> „Das Staatsbürgerrecht ist das Principale und aus ihm folgt erst die Reichsangehörigkeit. Damit ist jedoch nur die rechtliche Wechselwirkung der beiden Verhältnisse hergestellt; die wirthschaftliche, die politische, die nationale Bedeutung des Reichsbürgerrechts, als des allgemeinen, stärkeren Rechts wird durch seine Abhängigmachung von dem minderen (?) Rechte nicht berührt. Beide Rechte sind wie Ein Recht mit einander verbunden; sie werden von selbst gemeinsam erworben und verloren und machen zwei Theile eines untheilbaren Ganzen aus".

Das ist fast, was wir oben sagten: Das Bundesbürgerrecht ist das unter einem gewissen Gesichtspunkte betrachtete Landesbürgerrecht.

Auch weiter unten bemerkt Rönne:

---

[1]) Hirsemenzel, Verfassung des nordd. Bundes S. 11.

[2]) A. a. O. S. 104.

„Beide Rechtsverhältnisse, Staats- und Gemeindeangehörigkeit, stehen in Wechselverbindung; sie sind aber völlig selbstständig; sie sind nicht wie Reichs- und Staatsangehörigkeit rechtlich unter einander verbunden".

Und zwar sind Reichs- und Staatsangehörigkeit so sehr mit einander verbunden, wie es der Theil mit dem Ganzen, zu welchem er gehört, nur sein kann.

Fünfter Abschnitt.

Der District Columbia und das Reichsland Elsaß-Lothringen.

Pözl sagt einmal im Staatswörterbuche[1]):

„Auch dem Bundesstaate allein kann man als Unterthan angehören; man hat dann unmittelbare Unterthanen desselben im Gegensatze zu dem regelmäßigen Fall oder zu den mittelbaren Unterthanen."

Er muß sich dafür von Landgraff[2]) mit einem ! bedenken lassen, sehr mit Unrecht vom Standpunkte eines Anhängers der Bundesstaatstheorie. Denn wenn der Bundesstaat alle Bedingungen eines vollkommenen Staates erfüllt, warum soll man nicht ihm allein angehören können? Läugnet man dieß, so muß man eingestehen, daß dem Bundesstaate doch etwas fehlt. Denn sonst wäre nicht einzusehen, warum die Vereinigten Staaten z. B. nicht die Naturalisirten einfach als Unionsbürger aufnehmen. Und in der That, Pözl kann sich auf die Vereinigten Staaten berufen. Es gibt Unionsbürger, die keine Staatsbürger sind. Es sind die Einwohner des Districtes Columbia. Pözl kann sich ferner auf unser deutsches Gesetz über Elsaß-Lothringen berufen. Die Begründung zum Gesetze sagt unter Ziffer I[3]):

„Elsaß und Lothringen werden für immer mit dem Deutschen Reiche staatsrechtlich vereinigt, sie werden nicht Bestandtheile

[1]) II S. 286.
[2]) A. a. O. S. 12.
[3]) Vgl. Annalen des Deutschen Reichs 1871 S. 848.

eines einzelnen Bundesstaates, sondern unmittelbares Reichsland. Allerdings ist die Verfassung des Reiches für ein unmittelbares Reichsland noch nicht eingerichtet. Das Deutsche Reich ist seinem Grundcharakter nach ein Bund selbständiger souveräner Staaten, welche einen durch die Reichsverfassung begrenzten Theil ihrer Staatshoheitsrechte an die gemeinsamen Organe des Reiches abgegeben (?, an die Organe schon gar nicht; denn dann wären sie keine Organe mehr), im Uebrigen aber ihre staatliche Selbständigkeit bewahrt haben. Dabei nehmen die einzelnen Bundesstaaten wiederum Theil an der Ausübung der Reichshoheit durch ihre Bevollmächtigten zum Bundesrathe und ihre gewählten Abgeordneten im Reichstage. (? Die Abgeordneten sind doch nicht Vertreter der Staaten, der Souveräne.) Das von Frankreich abgetretene Gebiet ist nicht bestimmt, einen mit eigener Staatshoheit bekleideten selbständigen Bundesstaat zu bilden; die Landeshoheit ruht im Reiche."

Da nun nach § 2 des genannten Gesetzes der Art. 3 der Reichsverfassung sofort in Kraft tritt, so hätten wir — so scheint es — auch in Deutschland ein Reichsindigenat ohne Staatsindigenat.

Die Fragen sind interessant genug, um sie einer näheren Betrachtung zu unterziehen. Sie stellen sich um so schwieriger für uns dar, als wir die Vereinigten Staaten und das Deutsche Reich als Staatenbünde ansehen. Doch auch die Anhänger des Bundesstaatsbegriffes erblicken hier eine auffallende Erscheinung, eine grundsätzlich fragmentarische Staatsgewalt, die innerhalb eines bestimmten Gebietes ihre Natur ändert und zur vollständigen wird.

Die Stellung von Columbia zur Union ist in der That eine eigenthümliche:

Art. I Sect. 8 § 16 der Verfassung bestimmt:

„The Congress shall have power . . . . To exercise exclusive legislation in all cases whatsoever, over such district . . . . as may by cession of particular states, and the acceptance of congress, become the seat of government of the United States . . . "

Dieß ist Columbia. Es hat keine Vertretung im Congresse, seine Bürger haben keinen Theil an der Präsidentenwahl; der Congreß übt im Vereine mit dem Präsidenten die gesammte Staatsgewalt im Districte aus. Um es kurz zu sagen, Columbia ist ein Unterthanenland. Wenn nun, wie wir nachwiesen, die Vereinigten Staaten kein Staat sind, sondern ein Bund, so kann Columbia auch nicht Theil, Provinz eines Staates sein. Was ist es dann also? Einfach ein Staat; denn es hat alle Eigenschaften eines solchen. Wir haben die durch Einen höchsten Willen vereinigte Gesammtheit der Menschen eines Landes vor uns. Die Souveränetät über Columbia steht den im Bunde vereinigten Souveränen der Bundesstaaten zu, welche ihre Souveränetät durch die Bundesorgane ausüben. Und zwar war Columbia bis zur Congreßakte vom 21. Februar 1871 ein absolut regierter Staat; denn seine Bevölkerung hatte keinerlei Antheil an der Gesetzgebung.

Im Congresse kann Columbia logischer Weise gar nicht eigens vertreten sein, weil im Congresse die souveränen Staaten schon vertreten sind, welche auch die Souveränetät über Columbia haben. So enthält denn das ganze Verhältniß des Districtes eine unbeabsichtigte, aber unwiderlegliche Anerkennung des Staatenbundesverhältnisses.

Die Bewohner von Columbia heißen zwar Bürger der Vereinigten Staaten, sind es aber nicht; denn sie haben keine Bürgerrechte, sondern sind Unterthanen, eine Art Caerites, cives sine suffragio, nur mit dem Unterschiede, daß ihre materielle Lage eine sehr günstige ist.[1])

Betrachten wir nun unser deutsches Reichsland. Seine Stellung ist, wie wir sehen werden, ganz analog der Stellung von Columbia. Die Begründung zum Gesetze über Elsaß-Lothringen sagt uns freilich, Elsaß-Lothringen sei „nicht bestimmt, einen mit eigener Staatshoheit bekleideten selbständigen Bundesstaat zu bilden." Allein sie sagt uns nicht, wie das möglich sein soll, und die gesammten Verhandlungen des Reichstages sagen es uns auch nicht. Es sind nur zwei Dinge

[1]) Vgl. Rüttimann a. a. O. S. 407 ff.

denkbar: entweder ist Elsaß-Lothringen ein Staat oder der Theil eines Staates. Nach § 1 des Gesetzes wird es mit dem Deutschen Reiche, also mit dem Bunde, vereinigt. Der Bund aber — und auch der Bundesstaat, wenn wir uns auf den gegnerischen Standpunkt stellen — ist eine Vereinigung von Staaten. Soll also Elsaß-Lothringen zum Bunde gehören, so muß es ein Staat sein. Und das erkennt sowohl die Begründung an, wenn sie unter Ziffer V sagt „daß das Reich (der Bund) als Träger der Staatshoheit über das Reichsland erscheint", als auch das Gesetz selbst, wenn es in § 3 bestimmt: „Die Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen übt der Kaiser aus." Wo eine Staatsgewalt, da muß doch wohl ein Staat sein. Ein von einer Souveränetät beherrschtes Land, das nicht Provinz eines anderen Staates ist, ist selbst Staat. Der Berichterstatter des Reichstages, Dr. Lamey, ist dieser Wahrheit so nahe gekommen, wenn er Elsaß-Lothringen ein „gesondertes Land mit eigener Individualität", ein besonderes Wesen nennt[1]), daß man sich wundert, warum er den Gedanken nicht geradezu ausspricht.

Die Souveränetät in Elsaß-Lothringen steht nicht dem Kaiser zu. Der Kaiser übt die Souveränetät nur aus, und auch dieses nicht vollständig. Die Souveränetät kömmt denjenigen zu, welchen sie abgetreten wurde, den verbündeten deutschen Souveränen, wie in Columbia den verbündeten Staaten.

Von einer sehr irrigen Auffassung geht die Begründung des Gesetzes[2]) aus, wenn sie sagt, es kennzeichne das „unmittelbare" Reichsland, daß der Kaiser alle übrigen Hoheitsrechte außer der Gesetzgebung ausübe. Elsaß-Lothringen ist nicht mehr und nicht weniger „unmittelbar", als jeder andere Staat des deutschen Bundes. Es ist ferner ein schiefer Gedanke, wenn die Begründung von den „landesherrlichen Rechten" spricht, die dem Kaiser zur alleinigen Ausübung zustehen. Die Rechte, welche der Bundesrath ausübt, sind ebenso gut landesherrliche; denn diese übt er nicht als abgeleitete Rechte aus, wie er dieß hinsichtlich der anderen Staaten thut, sondern als ursprüngliche. Wie die Reichstags-

[1]) Annalen des Deutschen Reichs 1871 S. 917.
[2]) Annalen des Deutschen Reichs 1871 S. 850.

commission es „bedenklich" finden konnte[1]), im Gesetze hinzuzufügen, daß der Kaiser die Staatsgewalt im Namen des Reiches ausübe, ist schwer zu ersehen. Der Zusatz hätte die Wahrheit ausgedrückt. Das aber kann man eher zugeben, daß er entbehrlich war. Sollte die Commission vielleicht Gedanken gehegt haben, wie sie später der Abg. Dr. Römer[2]) aussprach? Dieser bemerkte, „Ausübung der Staatsgewalt" und „Recht der Staatsgewalt" seien zwei verschiedene Dinge. Wenn man Jemandem bloß die Ausübung eines Rechtes zuschreibe, so verbinde man damit die Vorstellung, daß diese Ausübung durch gewisse Thatsachen, namentlich durch Widerruf, aufgehoben werden könne.

Diese Sätze sind von unbestreitbarer Wahrheit und kennzeichnen gerade das Verhältniß, in welchem das Bundespräsidium zu Elsaß-Lothringen steht. Das Präsidium hat nicht das Recht, sondern die Ausübung des Rechtes; und wie dieses Recht durch Gesetz entstanden ist, kann es auch durch Gesetz wieder wegfallen. Es wird der Bundesgesetzgebung verstattet sein, das Reichsland einem Bundesstaate einzuverleiben, wenn dieser es annimmt, es zu theilen u. s. w. Ob dieß zweckmäßig wäre, ist eine andere Frage.

Römer freilich will davon nichts wissen; er hält es „trotz der nicht ganz genauen Wortfassung" für den Sinn des § 3 Abs. I des Gesetzes, daß dem Kaiser erblich und unwiderruflich die Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen zustehe d. h. nichts anderes, als daß der Kaiser der Souverän sei. Dieß begründet er damit, daß die neue „Provinz" Reichsland sei — allein Reichsland ist sie, wenn das Reich die Souveränetät hat, nicht wenn das Präsidium —; dann damit, daß die Natur der erblichen Monarchie dieß fordere. Letzterer Grund ist nicht recht einleuchtend; denn der Bundespräsident als solcher ist nicht erblicher Monarch, sondern erblicher Bundespräsident.

Wenn endlich Römer meint, ein Antrag auf veränderte Fassung sei unnöthig, es genüge die Constatirung — und in der That widersprach ihm Niemand — so ist dieß wiederum irrig. Denn die Reichs-

[1]) Annalen des Deutschen Reichs 1871 S. 869.
[2]) Annalen des Deutschen Reichs 1871 S. 920.

tagsverhandlungen sind kein Gesetzbuch; das Gesetz aber sagt ganz deutlich: Der Kaiser übt die Staatsgewalt aus. Noch unzweideutiger lautete der Entwurf, wo es am Schlusse des § 3 hieß: „Alle anderen Rechte der Staatsgewalt übt der Kaiser aus." Zugleich sagt § 1, das Land werde mit dem Reiche vereinigt; Reich aber ist nicht gleich Kaiser und die Begründung unter I erkennt an: „Die Landeshoheit über Elsaß und Lothringen ruht im Reiche". Zudem hat sich der Präsident des Bundeskanzleramtes dahin erklärt, daß er in der Umstellung des Satzes keine sachliche Aenderung erblicke[1]).

Wir haben also Namens der verbündeten Regierungen Aeußerungen, die denen Römer's geradezu widersprechen, und werden uns darum an den klaren Wortlaut des Gesetzes, nicht an die Meinung eines Abgeordneten zu halten haben.

Es scheint nicht bloß, wie der Bericht der siebenten Commission besagt, sondern es ist so, daß die vom Kaiser auszuübenden Rechte der Rest dessen sind, was der Bundesrath nicht zu eigener Ausübung behalten hat. Die Ordnung des Entwurfes war die logische; er zählte zuerst die Rechte auf, welche die Souveräne des Bundes im Bundesrathe selbst ausüben; dann die übrigen, die sie zur Ausübung dem Kaiser übertragen.

Man hat sich gewöhnt, das staatsrechtliche Verhältniß Elsaß-Lothringens als kein endgiltig entschiedenes zu betrachten; aber nur deßhalb, weil man in Elsaß-Lothringen keinen Staat sah.

Mit Wegfall dieser Auffassung kann man sich ganz gut eine Dauer des geschaffenen Zustandes denken, ja wir stehen nicht an, dieß als wünschenswerth zu bezeichnen. Man wird in der Folge nur das Land durch Ertheilung einer Verfassung in die Reihe der constitutionellen Staaten einzuführen haben.

Eine Vertretung des Landes im Reichstage wird natürlich in der Zukunft statt haben müssen. Dagegen wäre eine Vertretung desselben im Bundesrathe, wie sie die Begründung des Gesetzentwurfes unter Ziffer II in Aussicht stellt, im höchsten Grade unlogisch; denn

[1]) Annalen des Deutschen Reichs 1871 S. 869 unten.

die zu Vertretenden, die Souveräne des Landes, die deutschen Souveräne, sind dort schon vertreten.

Dem Reichstage, der, wie die Verhandlungen deutlich zeigen, an eine staatliche Eigenschaft des Reichslandes nicht dachte, ist bei Abänderung des Gesetzes über Elsaß-Lothringen ein kleines Versehen begegnet. Er setzte in den § 2 den Schlußsatz ein: „Art. 3 der Reichsverfassung tritt sofort in Wirksamkeit."

Dort aber ist, wie wir schon sahen, ausgesprochen, daß ein deutsches Indigenat für die Angehörigen jedes Bundesstaates bestehe. Will man also Elsaß-Lothringen nicht als Staat gelten lassen, so hat man seinen Einwohnern nichts gegeben. Denn dann haben sie ja auch die Staatsangehörigkeit nicht, ohne die ein Reichsindigenat nicht denkbar ist.

Man hätte dann einen Artikel für wirksam erklärt, der seinerseits sagt, daß er in diesem Falle nicht wirken kann.

Hat man aber den Elsaß-Lothringern das Reichsindigenat geben wollen und gegeben, dann hat man erklärt, daß ihr Land ein Staat sei, und das ist es auch in Wahrheit.

Ein Aufsatz in der Allgemeinen Zeitung[1]) vom 6. Dezember 1871 bespricht den reichsländischen Haushalt. Er ist insofern von Interesse, als er zeigt, wie sehr man sich verwickeln und verwirren muß, wenn man von unklaren Grundbegriffen ausgeht. Schon die Frage: Sind Vermögen und Einnahmen von Elsaß-Lothringen Eigenthum des Landes oder bilden sie, wie das Land selbst, Eigenthum des Reiches? ist falsch gestellt. Staatsvermögen und Souveränetätsrecht sind hier unter dem Ausdrucke „Eigenthum" untergebracht, während beides doch innerlich grundverschiedene Dinge sind. Auch die Auffassung, daß Elsaß-Lothringen und die deutschen Staaten zweierlei Arten „Reichsländer" seien (etwa unmittelbare und mittelbare), ist eine sehr unglückliche.

Sodann gibt der Verfasser der Bundesstaatstheorie einen gar gewaltigen Schlag, wenn er sagt, die selbständigen Bundesstaaten seien durch Bildung des Bundesstaates wohl Staaten geblieben, hätten

[1]) Jahrgang 1871 S. 6017—6019.

jedoch aufgehört, Staaten in der seither geläufigen Bedeutung des Wortes zu sein. Quod erat demonstrandum! Man braucht also einem neuen Begriffe nur einen alten Namen zu geben, um dann frisch weg behaupten zu können, das neue Ding sei dasselbe wie das alte. Man nenne etwas Staat, dann ist's einer! Hatten wir nicht Recht, wenn wir oben sagten, dieser Weg führe dazu, die äußere Form an die Stelle des inneren Wesens zu setzen?

Uns ist die Frage, welche der Verfasser des Aufsatzes aufwirft, einfach. Die Einnahmen und das Vermögen des Reichslandes stehen dem Bunde (seinen Mitgliedern) als dem Träger der Souveränetät von Elsaß-Lothringen zu; sie sind elsaß-lothringisches Staatsgut, das nicht zu Gunsten des Bundes verwendet werden darf. Die elsaß-lothringischen Bahnen hat das Reich gekauft, oder, wenn man will, an Zahlungsstatt von Frankreich erhalten. Diese sind daher Eigenthum des Reiches als solchen, sie stehen ihm nicht als Träger der Souveränetät von Elsaß-Lothringen zu.

Anhang.

1. Der Staatenbund.

Der Staatenbund geht daraus hervor, daß eine Mehrzahl von Staaten irgend welche, ihnen gemeinsame Interessen durch Zusammenschluß besser wahrnehmen zu können glaubt, wie jeder Staat in seiner Vereinzelung. So bildet denn der Staatenbund geschichtlich vielfach einen Ersatz für die mangelnde staatliche Einheit eines Volkes.

Der rechtswissenschaftliche Begriff des Staatenbundes aber ergibt sich aus Folgendem.

Zweck des Staatenbundes ist die Entfaltung irgend einer gemeinsamen Thätigkeit durch die Verbündeten. Diese Thätigkeit ist nichts anderes als der Gebrauch ihrer Staatsgewalt nach bestimmter Richtung hin. Man spricht nun bei der Staatsgewalt, wenn man sie nach den einzelnen Gebieten ihrer Anwendung betrachtet, von staatlichen Hoheitsrechten. Somit handelt es sich beim Staatenbunde darum, daß die Verbündeten auf bestimmten Gebieten ihre Hoheitsrechte für gemeinsame Zwecke in Anwendung bringen. Hienach kann man den Staatenbund als eine dauernde Vereinigung von Staaten zum Zwecke der einheitlichen Ausübung einzelner Hoheitsrechte bezeichnen. Die Art und die Zahl dieser Hoheitsrechte kann eine beliebige sein. In der Natur der Dinge aber liegt es, daß, wenn zwischen mehreren Staaten eine solche dauernde Gemeinsamkeit der Interessen besteht, um einen Bund zwischen ihnen hervorzurufen, jedenfalls die gemeinsame Vertheidigung gegen andere Staaten zu den Bundeszwecken zählen wird.

Der Staatenbund beruht allemal auf einem Vertrage der vereinigten Staatsgewalten. Er läßt, da er nur ein Gesellschaftsverhältniß begründet, die Souveränetät der Verbündeten völlig unversehrt. Er wäre kein Bund mehr, wenn er die Souveränetät der Glieder aufhöbe.

Dem Staatenbunde ist es natürlich, daß er nicht auf eine bestimmte, kurz bemessene Zeit geschlossen wird; aber es gehört nicht zu seinen begrifflich nothwendigen Merkmalen, daß er als „ewiger Bund" geschlossen wird. Das Letztere kann ohnedies rechtlich nur die Bedeutung haben, daß die Vertragstheile auf das Kündigungsrecht verzichten. Aber abgesehen davon, daß auch dann bei Einstimmigkeit eine Auflösung in aller Form Rechtens denkbar bleibt, ist solche Ewigkeit nach der Lage menschlicher Dinge stets eine unsichere Sache. Auch Staat und Staatsgewalt wollen ewig sein und können gleichwohl zu Grunde gehen. In dieser Beziehung ist der Staatenbund nicht besser und nicht schlechter daran, wie der einzelne Staat.

Man kann diejenige Gewalt, welche die Verbündeten in ihrer Gemeinschaft ausüben, Bundesgewalt nennen. Aber diese Bundesgewalt ist nicht eine höhere Gewalt über den Staatsgewalten, sondern sie ist nur die auf einem bestimmten Gebiete zusammengefaßte Gesammtgewalt dieser Staatsgewalten. Daran ändert sich auch dann nichts, wenn, wie dieß ja regelmäßig der Fall sein muß, die Bundesgewalt gewissen Organen zur Ausübung übertragen wird. Denn diese haben keine eigene Macht aus sich selbst, sondern empfangen ihre Ausstattung von den Verbündeten. Auch wenn die Verbündeten sich in einem gemeinsamen Organe vereinigen und für dessen Beschlüsse ausmachen, daß die Mehrheit entscheiden solle, bleibt die Vertragsnatur des Verhältnisses gewahrt. Es ist fast allen Gesellschaftsverhältnissen eigenthümlich, daß sie in mehr oder minder ausgedehntem Maße den Mehrheitswillen entscheiden lassen. Dieß ist nirgends der Ausdruck eines Herrschaftsverhältnisses. Der Mehrheitswille ist der Wille einer Mehrheit, deren Mitglieder sämmtlich den Mitgliedern der Minderheit nebengeordnet, nicht übergeordnet sind. Der Mehrheitswille ist rechtlich gar nicht Mehrheitswille; er ist der Wille Aller. Kein Mitglied der Gemeinschaft hat an und für sich das Recht, seinen Willen als maß-

gebend für die Gemeinschaft zu setzen. Die Mehrheit bildet sich bald aus diesen, bald aus jenen Mitgliedern. Der Mehrheitswille gilt nicht kraft persönlichen Vorrechtes der einzelnen Glieder der Mehrheit, er gilt kraft des vertragsmäßigen Willens aller Gemeinschaftsmitglieder. Das allerdings ist unleugbar, daß der Mehrheitswille in einem Bunde der Minderheit gegenüber thatsächlich dann wie ein Herrscherwille wirken kann, wenn sich die Mehrheit in ständiger Weise zu Folge eines ständigen Interessenunterschiedes herausbildet. Aber die Folgerungen, die sich daraus etwa ergeben mögen, liegen ausschließlich auf dem Gebiete der thatsächlichen politischen Ereignisse, nicht des Staatsrechtes. Es wird dann eben, je nach den Machtverhältnissen, entweder zur Sprengung des Bundes kommen oder zur endgiltigen Unterwerfung der Minderheit unter die Herrschaft der Mehrheit.

Der Staatenbund kann, soweit die Bundesgemeinschaft reicht, nach Außen hin als eine Einheit sich darstellen; wie man wohl zu sagen pflegt, als Subject des Staatenverkehres. Im Grunde genommen ist dieß aber eine Art von Gesichtstäuschung, wie sich auch alsbald in all den Dingen zeigt, die nicht zur Bundesgemeinschaft gehören. Das Verhältniß wird für den früheren deutschen Bund nicht unzutreffend im Art. 2 der Wiener Schlußakte ausgedrückt:

> „Dieser Verein (der Bund) besteht in seinem Innern als eine Gemeinschaft selbständiger, unter sich unabhängiger Staaten mit wechselseitigen gleichen Vertragsrechten und Vertragsobliegenheiten, in seinen äußeren Verhältnissen aber als eine in politischer Einheit verbundene Gesammtmacht."

Die einheitliche Ausübung der Hoheitsrechte, auf welche ein Staatenbund sich bezieht, läßt sich in einer zweifachen Art denken: als gleichmäßige oder als gemeinsame Ausübung.

Gleichmäßig will sagen, daß jeder der Verbündeten seine Hoheitsrechte nicht nur dem Rechte, sondern auch der Ausübung nach für sich behält, daß er aber in allen bundesmäßigen Beziehungen seine Hoheitsrechte jeweils in der Weise ausübt, wie dieß von den Verbündeten auf dem bundesmäßigen Wege festgestellt worden ist. Hier wird also die Einheit durch die Gleichheit des Handelns hergestellt.

Gemeinsam will sagen, daß jeder der Verbündeten seine Hoheits-

rechte zwar dem Rechte nach für sich behält, daß diese aber innerhalb der Grenzen der Bundesgemeinschaft von den Verbündeten zusammen ausgeübt werden. Hier wird also die Einheit durch die Gemeinsamkeit des Handelns hergestellt.

Thatsächlich kann auf dem einen und dem anderen Wege unter Umständen dieselbe Wirkung erzielt werden. Denn ob zum Beispiele in 25 verbündeten Staaten durch gesonderte Gesetzgebungsakte nach vorgängiger Vereinbarung 25 wörtlich gleichlautende Gesetzbücher erlassen werden, oder für alle 25 gemeinsam Eines, das kömmt im Erfolge auf dasselbe hinaus.

Es leuchtet von selbst ein, daß es für die Verfassung eines Staatenbundes einen Unterschied macht, ob er auf gleichmäßiges oder auf gemeinschaftliches Thun sein Absehen richtet.

Für den ersten Zweck kann wenigstens eine sehr einfache Verfassung genügen, etwa ein ständiger oder in Zeitabschnitten wiederkehrender Zusammentritt von Gesandten, durch welche die erforderlichen Abmachungen beschlossen werden.

Dagegen sind im zweiten Falle gemeinsame Organe nöthig, die im Namen der Gesammtheit und nicht bloß mit Wirkung für die Bundesglieder Beschlüsse fassen, staatliche Akte vornehmen ꝛc.

Im ersten Falle äußern die Beschlüsse der Bundesorgane keine unmittelbare Wirkung auf diejenigen, welche den Staatsgewalten in den einzelnen Bundesstaaten unterworfen sind. Diese Beschlüsse müssen vielmehr, wenn sie solche Wirkung äußern sollen, erst von den einzelnen Staatsgewalten in Befehle übersetzt werden.

Im zweiten Falle dagegen tritt diese Wirkung unmittelbar durch die Organe der Bundesgewalt ein, allerdings nur deßwegen, weil die Bundesgewalt in jedem Staate Namens der Staatsgewalt thätig wird.

Man darf sich nun die Sache durchaus nicht so vorstellen, als ob mit der Unterscheidung zwischen gleichmäßiger und gemeinsamer Ausübung von Hoheitsrechten im Staatenbunde auch zwei thatsächlich vorkommende Arten von Staatenbünden gegeben seien. Das wirkliche politische Leben fügt sich nicht in derlei Schablonen. Jene Unterscheidung allerdings besteht nicht bloß in der Theorie, sondern sie ist bei jedem Staatenbunde nachweisbar. Aber es

gibt kaum einen Staatenbund, der ausschließlich die eine oder ausschließlich die andere Art einheitlicher Ausübung von Hoheitsrechten aufweisen würde. Es ist nur das Eine oder das Andere vorwiegend, und hienach entsteht dann eine allerdings erhebliche Verschiedenheit in der Bundesverfassung.

Den bedeutsamsten Unterschied macht es aus, ob ein Bund auf gemeinschaftliche Gesetzgebung sich bezieht oder nicht.

Wo dieß nicht der Fall ist und wo das Schwergewicht des Bundesverhältnisses in der Einheitlichkeit der Politik und der Vertheidigung nach Außen liegt, da entsteht jene Erscheinungsform des Staatenbundes, welche allgemein als solcher anerkannt ist. Dahin zählen die Städtebünde des Alterthums und des Mittelalters, die vereinigten Niederlande, die Eidgenossenschaft bis gegen Ende des vorigen Jahrhunderts und dann wieder von 1815—1848, die Vereinigten Staaten von Amerika in den ersten Jahren ihres Bestandes (1778—1787), der Rheinbund, der frühere deutsche Bund. Hier genügen im Wesentlichen Gesandtenversammlungen als Bundesorgane. Aber ohne einzelne gemeinsame Vollzugsorgane, die eine unmittelbare Gewalt Namens der Gesammtheit ausüben, geht es auch hier nicht ab, so z. B. wenn gemeinsame Heeresbehörden, Bundesfeldherren und dergleichen aufgestellt werden.

Ganz anders gestaltet sich die Sache da, wo ein Staatenbund auch eine umfassendere gemeinschaftliche Thätigkeit innerhalb der verbündeten Staaten bezweckt, wo er eine gemeinschaftliche Gesetzgebung und, was sich in der Regel — wenn auch nicht nothwendig für den Gesammtumfang dieser Gesetzgebung — damit verbindet, eine gemeinsame Verwaltung bezielt. Hier wird ein umfangreicher Apparat von Bundesorganen nöthig, die unmittelbar in den einzelnen Staaten wirken. Aber das ist nicht der einzige Unterschied. Es zeigt sich noch ein anderer Unterschied in Bezug auf Entstehung und Bestand eines solchen Bundes, der noch weit wichtiger ist.

Es bedarf, um dies darzulegen, einer Ausführung, die etwas weiter ausholt.

Der Staatenbund beruht auf einer Vereinbarung, einem Staatsvertrage der Verbündeten. Diese Grundlage behält er unter allen

Umständen und muß sie behalten, gleichviel wie er die Grenzen seiner Wirksamkeit gezogen bekommen hat. Mit dem Abschlusse des Vertrages zwischen den Vertragstheilen ist der Bund begründet.

Aber in der Art, wie dieser Vertrag zu Stande kommen kann, besteht ein Unterschied, je nach dem Inhalte des zu begründenden Bundesverhältnisses und je nach der Verfassung der Staaten, welche zu dem Bunde zu vereinigen sind.

Soweit der Bund nur auf gleichmäßige Thätigkeit zielt, bedarf er zu seiner Begründung nichts als des Vertrages und die Staatsverfassungen der Vertragstheile haben nur für die Frage der Ermächtigung zum Vertragsabschlusse Bedeutung.

Soweit der Bund auch auf gemeinschaftliche Thätigkeit innerhalb der Staaten zielt, kömmt in Betracht, daß innerhalb jedes Staates nur der Wille seines Herrschers staatsrechtliche Geltung hat. Hier muß also durch einen Akt der Staatsgewalt in jedem der verbündeten Staaten die Bundesgewalt zu einer im Namen des Herrschers handelnden Gewalt erklärt werden, es muß die Ausübung der von nun ab gemeinschaftlichen Hoheitsrechte übertragen werden. Dadurch wird insbesondere die Gehorsamspflicht gegenüber der Bundesgewalt für die Unterthanen erzeugt.

Es ist nun nicht unbedingt nothwendig, daß es zur Erzielung dieser Wirkung besonderer Umständlichkeiten bedarf. Denkt man sich als die Vertragstheile eines Bundesvertrages eine Anzahl unbeschränkter Alleinherrscher, so vollzieht sich die Sache in der einfachsten Weise. Durch einen Akt desselben unbeschränkten Willens, mit welchem sie den Vertrag geschlossen haben, setzen sie den Vertrag innerhalb ihres Staates in Kraft. Allerdings theilt ein derartiger Vertrag als solcher wie als Bestandtheil des Landesrechtes die politisch precäre Natur aller Akte einer unbeschränkten monarchischen Gewalt; doch das macht in Bezug auf die rechtswissenschaftliche Construction der Doppelnatur des Vertrages als Vereinbarung zwischen Staaten und als Recht in den Staaten nichts aus.

Anders kann, muß allerdings nicht, der Vorgang sich gestalten, wenn der Bund zwischen Staaten mit repräsentativer Regierungsform in's Leben treten soll.

Erstreckt sich der Bund nur auf solche Gegenstände gemeinschaftlicher Thätigkeit, über welche die vertragschließenden Staatsoberhäupter — seien es nun constitutionelle Monarchen oder Häupter der vollziehenden Gewalt — ausschließlich und frei verfügen können, so spielt sich die Sache genau so ab, wie in dem vorher erwähnten Beispiele des Vertragsschlusses zwischen absoluten Monarchen; es müßte denn sein, daß das Verfassungsrecht auch für den Abschluß solcher Staatsverträge oder aller Staatsverträge parlamentarische Zustimmung fordert.

Völlig anders aber liegt die Sache, wenn die gemeinschaftliche Thätigkeit des Bundes auf Gebiete sich ausdehnen soll, die nach dem Staatsrechte der einzelnen Staaten vom Staatsoberhaupte nur unter Mitwirkung des Parlaments geregelt werden können, also im Wesentlichen auf die Gebiete der Gesetzgebung und der Finanzen. Hier kann das Staatsoberhaupt, da es sich um eine Aenderung der Staatsverfassung handelt, ohne Zustimmung des Parlaments weder einen Staatsvertrag schließen noch den Bundesvertrag im Staate in Kraft setzen; auch ersteres nicht, weil der Vertragsschluß ein actus inanis wäre, wenn die parlamentarische Zustimmung zum Vollzuge nicht hinzutritt.

Man nennt nun im Staatsrechte der Staaten mit repräsentativer Regierungsform Gesetz im formellen Sinne diejenigen Akte der Staatsgewalt, welche das Staatsoberhaupt nur mit Zustimmung, oder in Freistaaten wohl auch gemäß Beschlusses des Parlaments, vornehmen kann, bzw. muß. Gesetze im formellen Sinne können, je nach dem Staatsrechte des einzelnen Staates, verschiedenartigen Inhalt haben; sie können Rechtsnormen, organisatorische Vorschriften, Verwaltungsverordnungen enthalten.

Für unsern Fall läßt sich demnach die Sache so ausdrücken, daß jener Bundesvertrag, um wirksam zu werden, nicht blos des Abschlusses zwischen den Staaten, sondern auch der Erklärung zum formellen Gesetze innerhalb der Staaten bedarf.

Der Bundesvertrag tritt dadurch nicht blos dem Inhalte, sondern auch der Form nach aus dem Gebiete der zwischenstaatlichen Vereinbarung in das Gebiet der staatsrechtlichen Gebundenheit.

Formelle Gesetze haben formelle Gesetzeskraft, d. h. sie können nur auf demselben Wege geändert werden, in welchem sie zu Stande gekommen sind, mithin unter Zustimmung oder durch Beschluß des Parlamentes.

Diese Gewährleistung seines Bestandes erhält sonach in jedem Staate der Bundesvertrag, der zum formellen Gesetze geworden ist. Das ist denn, trotzdem es sich wie etwas Zufälliges ansieht, ein politisch sehr wichtiger Umstand.

Diese Gewähr des Bestandes ist aber in der That nichts Zufälliges. Sie ist es für den Bundesvertrag im Allgemeinen; aber sie ist es nicht für einen Bundesvertrag dieses bestimmten Inhaltes. Es ist klar, daß hiebei der Bundesvertrag viel fester im Rechte der betheiligten Staaten verankert ist, als da, wo er lediglich zwischenstaatliche Vereinbarung bleibt. Diese Gewähr des Bestandes kann unter Umständen, eben wegen ihres politischen Werthes, auch für solche Bündnißverträge gesucht werden, welche der Erhebung zum formellen Gesetze nicht bedürfen, ja sogar für Staatsverträge, die gar keine Bündnißverträge sind. So ist davon die Rede gewesen, dem bloßen Allianzvertrage, der zwischen dem Deutschen Reiche und Oesterreich-Ungarn besteht, dadurch staatsrechtliche Gewähr zu geben, daß man ihn mit Zustimmung der beiderseitigen Parlamente mit formeller Gesetzeseigenschaft ausstatte.

Aber Eines läßt sich bei der geschilderten staatsrechtlichen Lage nicht verkennen. Die Gewähr des Bestandes, welche dem Bundesvertrage gegeben ist, besteht nur innerhalb jedes einzelnen Staates und für den staatlichen Willensakt, der jetzt oder künftig über die Zugehörigkeit des Staates zum Bunde entscheidet. Wird Seitens einer Staatsgewalt der Austritt aus dem Bunde im vorgeschriebenen formellen Gesetzeswege erklärt, so ist das Bundesverhältniß staatsrechtlich gelöst, jeder weiteren Thätigkeit der Bundesorgane im Staate auf dem Gebiete der Gesetzgebung, der Verwaltung ꝛc. der Rechtsboden entzogen. Dabei mag der Austritt aus dem Bunde gegenüber den anderen Theilnehmern einen Vertragsbruch enthalten; aber das ändert staatsrechtlich nichts. Vertragsbrüche im Gebiete des sog. Völkerrechtes verletzen keine bestehende zwingende Rechtsordnung. Darüber, ob es beim Vertrags-

bruche sein Bewenden hat oder ob er gesühnt wird, entscheidet äußersten Falles die Gewalt, der Krieg.

So scheint es denn, als ob der Staatenbund doch immer, aller formellen Gewähr seines Bestandes unerachtet, eine ziemlich precäre Sache bliebe. So scheint es; aber so ist es nicht. Allerdings in dem Sinne precär wie alle menschlichen Dinge dies sind, wird der Staatenbund immer bleiben, so gut wie der Staat. Aber es ist nicht nothwendig, daß er auch rechtlich precär sei: ich meine natürlich nicht völkerrechtlich — denn das heißt schon, wie bereits gesagt, an und für sich selber precär; ich meine staatsrechtlich.

Es gibt, so behaupte ich, eine Gestaltung des Staatenbundes, bei welcher eine Auflösung des Bundesverhältnisses durch die einzelnen Bundesglieder staatsrechtlich nicht möglich ist, sondern nur möglich im Wege des gewaltsamen Bruches der eigenen staatlichen Rechtsordnung, was man bekanntlich, wenn es vom Staatsoberhaupte geschieht, Staatsstreich, wenn es von unten her geschieht, Staatsumwälzung (Revolution) nennt. Gegen solche geschichtliche Vorgänge ist natürlich kein staatsrechtliches Kraut gewachsen. Aber wenn es gelänge darzuthun, daß eine Gestaltung des Staatenbundes möglich ist, die ihn abgesehen von friedlicher und gesetzmäßiger Beendigung staatsrechtlich unauflösbar macht, dann wäre auch bewiesen, daß die Zusammenfassung eines staatlich getrennten Volkes zu einem Staatenbunde dieselbe Rechtsgewähr der Volkseinheit zu bieten vermag, wie dessen Vereinigung zu einem einzigen Staate.

Die Erreichung des bezeichneten Zieles ist nun in der That möglich mittels Verwendung der schon erörterten formellen Gesetzeskraft zu Gunsten des Bundesvertrages, nur daß die Verwendung zu dem Ende in anderer Weise erfolgt als in den vorher geschilderten Fällen.

Es geschieht dies in der Art, daß für die Verfassung des als unauflöslich erklärten Bundes als einziger Weg der Aenderung und Weiterbildung der neu geschaffene Weg der Bundesgesetzgebung erklärt wird. So erhält die Bundesverfassung eine unbedingte formelle Gewähr des Bestandes gegenüber jedem Akte gesonderter Landesgesetzgebung.

Von den beiden Gestaltungsformen des Staatenbundes, die ich hier zuletzt darlegte, — man kann sie etwa die Fälle des staatsrecht-

lichen Staatenbundes heißen, im Gegensatze zum blos internationalen Bunde — kann die erste allenfalls noch auf leidlich unbestrittene Anerkennung rechnen. Sie ist freilich im Ganzen wenig beachtet. Mit Bewußtsein wurde ihre Verwirklichung in der Bundesverfassung der conföderirten Staaten von Amerika (1861) während des amerikanischen Bürgerkrieges versucht. Die zweite Gestaltungsform des Staatenbundes geht gewöhnlich unter dem Namen Bundesstaat.

Anhang.

2. Demokratiſche und monarchiſche Staatenbünde.

Die politiſche Geſchichte Deutſchlands ſeit der Auflöſung des alten deutſchen Reiches bringt für die Beiſpiele zur Lehre von den Staatenverbindungen, welche die Vereinigten Staaten und die Eidgenoſſenſchaft bieten, eine wichtige Ergänzung.

Die nordamerikaniſche Union und die Schweiz gehören ſowohl in ihren Gliedern, wie auch in dem Gemeinweſen, welches aus dem Bunde dieſer Glieder zuſammengewachſen iſt, der demokratiſchen Staatsform an. An ſich vollzieht ſich bei einem Bunde von Demokratien der Uebergang der Souveränetät von den Theilen auf's Ganze, alſo die Umwandlung des Bundes zum Staate und die capitis diminutio der Glieder von Staaten zu Gemeindeverbänden viel leichter, als bei einem Bunde von Einherrſchaften. Denn unter der Vorausſetzung, daß das ganze Gemeinweſen ziemlich gleichartig in Bezug auf ſeine inneren Verhältniſſe und Intereſſen iſt, macht es dem einzelnen Bürger als dem ideellen Antheilhaber an der Souveränetät wenig aus, ob er dieſe Souveränetät mit dem Geſammtvolke des Bundes oder nur mit ſeinem Staatsvolke zu theilen hat. Wo freilich ſolche Gleichartigkeit nicht beſteht, da wird das beſondere Souveränetätsbewußtſein um ſo lebendiger ſein und wird ſich gegen Vereinheitlichung um ſo heftiger ſträuben, je rückſichtsloſer in Demokratien die Mehrheitsherrſchaft ausgenützt zu werden pflegt. Es kömmt dazu, daß in demokratiſchen Ländern ein Zuſammenhang zwiſchen den leitenden Organen der

Bundesgewalt und der Staatsgewalten nur schwer und, wenn auch, doch nur unvollkommen herzustellen ist, woraus dann naturgemäß ein Widerstreit dieser Organe entsteht. Die Verfassung der Vereinigten Staaten zeigt, zu welch schweren Krisen solche Verhältnisse führen können und wie die Umwandlung des Bundes zum Staate im Wege gewaltsamer Unterwerfung der Minderheit durch die Mehrheit sich vollzieht.[1]) Aber auch die Entwickelung der Schweiz nach einheitlicher Richtung hat sich, trotzdem letztere durch die Kleinheit der verbündeten Staatswesen wie des ganzen Bundes geradezu herausgefordert wird, nicht ohne erheblichen Widerstand und durchaus noch nicht vollständig vollzogen.

Die Geschichte Deutschlands in unserem Jahrhunderte liefert im Gegensatze zu den eben erwähnten Beispielen Beispiele staatenbundlicher Gestaltungen zwischen überwiegend monarchischen Staaten. Auch diese Entwickelung zeigt ein Fortschreiten von lockerer zu festerer Vereinigung, jedoch nur im Sinne eines Ueberganges von rein vertragsmäßiger zu staatsrechtlicher Verbindung und ohne daß die staatenbundliche Grundlage verlassen worden wäre.

---

[1]) Man kann wohl sagen, daß gerade das, was die Theoretiker hinterher, eine Zeit lang wenigstens, als den patentfähigen Gedanken des Bundesstaates angesehen haben, für die Vereinigten Staaten den Keim des Unheils in sich barg: nemlich die gänzliche Loslösung der Organe der Bundesgewalt von den Organen der Staatsgewalten. Dadurch wurde ein Uebelstand gesteigert, der, wie oben bemerkt, einem Bunde von Freistaaten ohnedies schon eigen ist: die Schwierigkeit, unter den Gliedern Einklang herzustellen. Die Organe der Union und der einzelnen Staaten standen sich unvermittelt gegenüber und mußten bei jedem schwereren Widerstreit der Interessen in offenen Krieg kommen. Weder jene noch diese Organe konnten für sich in Anspruch nehmen, aus eigenem Rechte Träger der Souveränetät zu sein; denn sie waren nur Beauftragte. Aber es mußte sich eben auch hier wieder bewähren, daß der Souverän Volk sich nicht einfach auf seine Souveränetät legen kann, wie Fafner auf seinen Hort, sondern daß die Souveränetät irgendwo auch zur Ausübung gegeben sein müsse. So suchten denn die Bundesorgane und die Staatsorgane einander dadurch zu übertrumpfen, daß Beide sich als die nächsten Beauftragten des Souveräns erklärten, und um dies zu können, Beide einen verschiedenen Souverän annahmen, jene das amerikanische Gesammtvolk, diese das Staatsvolk. Der Kampf zwischen Unitarismus und Föderalismus war also durch die Verfassung geradezu nahe gelegt. Und dabei war es sehr natürlich, daß jene Interessengruppe der Staaten, welche die Mehrheit hatte, der Unionssouveränetät, jene, welche sich in der Minderheit befand, der Staatensouveränetät anhing. Der Weg, welchen das Interesse weist, erscheint denjenigen, die ihn gehen, stets als der Weg Rechtens.

Es hat dies verschiedene Ursachen.

Zuvörderst kömmt in Betracht, daß in einem Staatenbunde monarchischer Staaten der Bundesgedanke unter allen Umständen stets mächtiger sein wird, wie in einem Bunde demokratischer Staaten. Denn hier hat die staatliche Souveränetät einen persönlichen Träger, welchem der Verlust dieser Souveränetät als persönliche capitis diminutio empfindlich wird.

Ist also hier der Widerstand gegen die völlige Vereinheitlichung schon von Hause aus ein weit lebhafterer, so findet er noch eine innere Stärkung darin, daß in der That ein Bund monarchischer Staaten weit mehr geeigenschaftet ist, das Einheitsbedürfniß des Volkes zu befriedigen, als ein Bund von Demokratien. Wie nemlich die Bundesglieder als Monarchien einen viel einfacheren Bau haben, so kann auch der Bau des Bundes weit einfacher hergestellt und der Einklang des Ganzen und der Glieder weit leichter gesichert werden. Die Verbindung der Bundesgewalt mit den Staatsgewalten ist hier auf die natürlichste Weise dadurch zu bewerkstelligen, daß die Träger der Staatsgewalten selbst sich zur Bildung der Bundesgewalt vereinigen. Dadurch erhält das oberste Organ des Bundes gesellschaftlichen Charakter und vermag doch einheitliche Willensakte zu erzeugen. Und die Bundesnatur der so gebildeten Gewalt wird durch Hinzufügung einer einheitlichen Volksvertretung keineswegs beeinträchtigt, wenn nur die Parlamentsherrschaft ferne gehalten wird, d. h. wenn jener Volksvertretung keine andere Stellung eingeräumt wird, als die, welche sie innerhalb eines wirklich monarchischen Staates unbeschadet der Herrschergewalt des Fürsten erhalten kann. Würde freilich hierin etwas geändert, würde die politische Macht in's Parlament verlegt, dann wäre allerdings ein politischer Kampf eingeleitet, der, je nach Umständen, entweder zu einheitsstaatlicher Parlamentsherrschaft oder zur Zertrümmerung des Bundes oder zunächst zu ersterer, dann zu letzterer führen würde.

Die Gefahren der Parlamentsherrschaft für die Regierung eines großen Volkes überhaupt und für den Fall einer Bundesverfassung dieses Volkes insbesondere sind in der berühmten preußischen Erklärung im Bundesrathe vom 5. April 1884 in eindringlicher Schilderung

dargelegt.[1]) Es wird dort der Ueberzeugung Ausdruck gegeben, daß die Verschiebung des Schwerpunktes der Regierungsgewalt in den Reichstag eine große Gefahr für die Dauer der neugeborenen Einheit Deutschlands im Gefolge haben müßte; die Herstellung eines parlamentarischen Regiments wäre die sichere Einleitung zum Verfalle und zur Wiederauflösung des Deutschen Reiches. Der wesentliche Grund hiefür ist der, daß dann die Bundesgewalt aufhören würde, eine Gewalt der Verbündeten selbst zu sein, und damit unvermeidlich ein feindlicher Gegensatz zwischen jener und diesen sich entwickeln müßte. In ähnlicher Richtung bewegt sich eine Botschaft, welche der Deutsche Kaiser als König von Preußen am 30. November 1885 dem Reichstage zugehen ließ.[2])

Zu der Gewährschaft für die Erhaltung eines monarchischen Staatenbundes, welche in der Möglichkeit einer leicht zu handhabenden Bundesverfassung liegt, treten noch andere Gewährschaften innerlicher Natur hinzu. Monarchischen Regierungen ist mehr Sophrosyne, mehr billiges und maßvolles Abwägen der wechselseitigen Rechte eigen, als den Demokratien, denen rücksichtslose Ausnutzung der Mehrheitsherrschaft nur allzu geläufig ist. Die politischen Parteien der Demokratie werden die Gepflogenheit, die sie im Staatsleben sich angeeignet haben, die Gepflogenheit, Minderheiten zu unterdrücken, unbedenklich auch auf die Bundesverhältnisse übertragen.

Sodann kömmt in Betracht, daß monarchische Bundesgenossen sich als Pairs, als Standesgenossen fühlen und in den Rechten der Verbündeten auch die eigenen fürstlichen Rechte achten. Daher kann sich ein Bundesverhältniß von Monarchien selbst da in aller Aufrichtigkeit halten, wo die Machtverhältnisse der Verbündeten sehr ungleiche sind.

Man hat wohl gesagt, der Staatenbund sei im Leben der Völker nur eine Uebergangsstufe zum Bundesstaate, d. h. also in Wirklichkeit zur staatlichen Verschmelzung. Die Entwickelung der demokratischen Staatenbünde, der Vereinigten Staaten und der Schweiz, scheint für

[1]) Annalen des Deutschen Reichs 1886 S. 350 ff.
[2]) Annalen des Deutschen Reichs 1886 S. 352 f.

dieſe Anſicht zu ſprechen. Ich glaube aber nach dem, was ich eben dargelegt habe, nicht, daß dieſe Vorgänge unbedingt auch für monarchiſche Staatenbünde maßgebend ſein müſſen.

Prophezeiungen in die Zukunft der Geſchichte zu wagen, iſt freilich allemal ein mißliches Ding. Unſere Nachkommen werden jedenfalls jene Frage mit mehr Sicherheit zu beantworten im Stande ſein, als wir dies vermögen.

2. Der Bundesgedanke und der Staatsgedanke im Deutschen Reiche.

(1874.)

Vorbemerkung.

Meine staatsrechtliche Untersuchung über den Begriff des Bundesstaates hat mir alsbald nach ihrem Erscheinen zahlreiche und nicht immer maßvolle Angriffe eingetragen. Dieselben bewegten sich theils auf rechtswissenschaftlichem, theils auf politischem Gebiete. Ich habe auf die politischen Verdächtigungen meiner Person und meiner Lehre, Verdächtigungen, welche zumeist mehr von Eifer als von Sachkunde zeugten, nur ein einziges Mal geantwortet. Diese Antwort, welche in Paul Lindau's Wochenschrift „Die Gegenwart" Band V S. 273 ff. (Nr. 18 vom 2. Mai 1874) erschienen ist, mag als eine Art Intermezzo hier Platz finden.

Unter den politischen Schlagworten der Gegenwart nimmt bei den liberalen Parteien eine nicht niedrige Stufe das Schlagwort: der „deutsche Staat" ein. Der politische Gedanke, der hinter diesem Worte sich birgt, ist der, daß durch die Schöpfung des Jahres 1870 das deutsche Volk seine Einigung in einer unauflösbaren Rechts- und Interessengemeinschaft gefunden habe. Dieser Gedanke ist ein unbestreitbar wahrer. Wer ihn bekämpft, wer dieses Band der Einheit lockern oder zerreißen will, der ist ohne allen Zweifel ein Reichsfeind.

Eine andere Frage aber ist die, in welcher rechtlichen Form die Einigung Deutschlands sich vollzogen hat. Diese Betrachtung der that-

sächlichen Erscheinung und ihre Unterstellung unter den zutreffenden Begriff ist eine wissenschaftliche Thätigkeit, sie ist unabhängig von jeder Parteistellung. Bei einer derartigen Untersuchung wird sich der Staatsrechtsgelehrte der Prüfung nicht enthalten können, ob das politische Schlagwort, mit welchem der politische Gedanke der neuen Erscheinung zum Ausdrucke gebracht werden wollte, auch wissenschaftlich als richtige Bezeichnung sich erprobe. Will der Politiker den Gelehrten in dieser Thätigkeit stören oder beeinflussen, so kann letzterer mit vollem Rechte durch ein noli turbare circulos meos die Einmischung abweisen.

Man hat bis jetzt — und die herrschende Meinung hält den Satz noch aufrecht — den Bundesstaat als die rechtliche Form der Vereinigung Deutschlands betrachtet, eine Form, die sowohl dem Bundesgedanken als dem Staatsgedanken seinen gebührenden Antheil zuzuweisen scheint, und sich der politischen Anschauungsweise gerade um dieses vermittelnden Charakters willen höchlichst empfahl.

Das konnte nun offenbar die Wissenschaft nicht hindern, sich die Frage vorzulegen, ob denn ein solcher Begriff wie der des Bundesstaates überhaupt möglich, ob er ein logisch denkbarer sei. Nach der Meinung der Anhänger des Bundesstaatsbegriffes soll es politische Gebilde geben können, welche das Wesen von Staaten an sich tragen und aus Bestandtheilen sich zusammensetzen, denen selbst wieder die staatliche Eigenschaft zukommt. Es war kein schwieriges Werk, allen Verfechtern dieser Theorie aus ihren eigenen Sätzen über den Staatsbegriff nachzuweisen, daß ein Staatswesen der eben geschilderten Art eine juristische Unmöglichkeit sei, daß überall da, wo man einen Bundesstaat als vorhanden annehme, nur das Dilemma bleibe: entweder ist das Ganze ein Staat, dann sind es die Theile nicht; oder die Theile sind Staaten, dann kann das Ganze kein Staat sein.

Eine Widerlegung dieses Gedankenganges habe ich bisher trotz aller Angriffe noch nirgends versucht gefunden. Denn was R. von Mohl[1]) gegen mich vorbringt, kann man wohl kaum eine Widerlegung nennen. Mohl meint nämlich, daß das Vorhandensein des

[1]) In seinem Reichsstaatsrechte S. 38.

Bundesstaates weiter gar nicht des Beweises bedürfe, da es durch „offenkundigste Thatsachen" erhärtet sei. Das ist eine höchst wunderliche Logik. Der Streit dreht sich ja gar nicht um das Dasein oder Nichtsein von Thatsachen — das Dasein der Vereinigten Staaten, der Schweiz oder des Deutschen Reiches zu leugnen, ist wohl noch keinem Menschen beigefallen — es handelt sich vielmehr darum, unter welchen rechtswissenschaftlichen Begriff diese Thatsachen zu bringen seien.

Mag man diese Frage beantworten, wie man will, jedenfalls ist die Antwort der Ausdruck einer wissenschaftlichen, nicht einer politischen Ueberzeugung.

Auch dem Voreingenommensten wird dieß klar werden, wenn ich darauf hinweise, daß mein entschiedenster Gegner auf dem Gebiete des Reichsrechts, Hänel, und ich, von einem und demselben juristischen Grundgedanken ausgehen, nämlich von dem Gedanken der Untheilbarkeit der Staatshoheit und daher der Unmöglichkeit des Bundesstaatsbegriffes, wie Waitz ihn aufstellte.

„Es ist augenscheinlich", sagt Hänel[1]) „daß diese Auffassung in einen grellen Widerspruch tritt mit den begrifflichen Merkmalen des Staates, wie sie in allem Wesentlichen trotz der Verschiedenheit ihrer Begründung und ihrer systematischen Ordnung feststehen, mag man sie Vollkommenheit, Selbständigkeit, Selbstgenugsamkeit, Souveränetät, Einheit, das Sein als höchste Gemeinschaft u. s. w. nennen". Und derselbe Schriftsteller bestätigt[2]) ausdrücklich:

> „Wir haben die Annahme als einen theoretisch und praktisch unversöhnlichen Widerspruch anerkannt, daß der volle, der nicht für den einzelnen Fall umgebogene, der an wesentlichen Merkmalen nicht beschädigte Staatsbegriff sich im Gesammtstaate und im Einzelstaate gleichzeitig und in ihrer Nebenordnung wiederfinden können."

Es war mir, wie ich gestehe, keine geringe Genugthuung, daß ein so scharfsinniger Jurist wie Hänel meinem wissenschaftlichen Hauptlehrsatze unumwunden sich angeschlossen hat. In Folge dieser unserer

[1]) S. 62 seiner Studien.
[2]) A. a. O. S. 241.

gemeinschaftlichen Grundanschauung mußten Hänel und ich zu dem Satze gelangen, daß alle jene politischen Bildungen, welche man Bundesstaaten zu nennen pflegt, entweder einfach Staaten oder Staatenbünde seien. Es ist also nicht ganz zutreffend, wenn Pözl im neuesten Hefte der kritischen Vierteljahresschrift zu diesem Satze bemerkt: So gebietet es unser Autor! Dies gebietet weder Hänel noch ich, sondern eine Macht, der man ein gewisses Ansehen nicht wird absprechen können, die Macht der Logik.

Der gemeinsame Ausgangspunkt von Hänel's und meiner Erörterung ist auch der Calhoun's. Auf der Idee der Untheilbarkeit der Staatsgewalt ruht das ganze System des amerikanischen Staatsmannes.

Erst in der Frage der Anwendung des allseitig anerkannten Grundsatzes auf die thatsächliche Erscheinung scheiden sich die Wege. Hänel löst das oben aufgestellte Dilemma dahin, daß das Deutsche Reich der deutsche Staat sei, ich dagegen dahin, daß der „ewige Bund", welchen laut des Eingangs der Reichsverfassung die Fürsten und freien Städte Deutschlands geschlossen haben, in Wahrheit auch das sei, als was er sich bezeichnet, eine Verbindung von Staaten.

Ich habe dabei darzulegen versucht, daß es sich bei den sogen. Bundesstaaten um nichts anderes handle, als um eine ausgedehntere Anwendung des Gedankens, welcher dem Staatenbunde zu Grunde liegt. Der Staatenbund ist eine Vereinigung von Staaten zur gemeinschaftlichen Ausübung von Hoheitsrechten. Während sich nun früher die Gemeinsamkeit der deutschen Staaten nur auf völkerrechtliche Hoheitsrechte erstreckte, hat das neue Bundesverhältniß auch die gemeinschaftliche Ausübung staatsrechtlicher Hoheitsrechte (wie z. B. der bürgerlichen und Strafgesetzgebung) in das Bereich seiner Aufgaben gezogen. Eine neue juristische Form der Vereinigung ist aber damit nicht geschaffen worden.

Meine Auffassung des Deutschen Reiches, welche die Allgemeine Zeitung als eine den Strebungen des Ultramontanismus verwandte denuncirt hat, wird in eben derselben Allgemeinen Zeitung[1]) auch von Prof. Schröder vertreten, was dem Scharfblicke der Redaction offenbar entgangen ist. Schröder äußert:

[1]) Beil. vom 28. Dezember 1872.

„Theoretisch war das Reich bis zu seiner Auflösung im Jahre 1806 ein Einheitsstaat. Was ist nun dem gegenüber von dem heutigen Reiche zu sagen? Zunächst fehlen alle Keime für Conflicte, wie das alte Reich sie zu seinem Schaden in seinem Schoße barg. Unser Reich ist kein Wahlreich, die Kaiserwürde ist erblich. Unser Kaiser beansprucht keine Weltherrschaft, er ist nicht römischer, sondern deutscher Kaiser. Aber freilich *Souverän ist er als Kaiser nicht*. Unser Reich ist kein Einheitsstaat, wie das alte war, es ist *ein Bund selbständiger Staaten, die Fülle der Souveränetät ruht in den Einzelstaaten*. Diese entbehren nur die Rechte und das Reich hat ihnen gegenüber nur die Rechte zu beanspruchen, welche dem Reiche von ihnen ausdrücklich übertragen worden sind."

Ich erachte es hier nicht als meine Aufgabe, meine Ansicht nochmals zu begründen. Was ich darthun will, ist nur, daß die Verschiedenheit der eben entwickelten rechtswissenschaftlichen Auffassungen nicht nothwendig auch einen politischen Gegensatz bedingt; ja ich behaupte geradezu, daß der politischen Einigung Deutschlands meine Lehre, soweit dieß bei einer Theorie überhaupt möglich ist, viel mehr die Wege ebnet, als die Lehre der Gegner.

Die oberflächliche Betrachtung, aber auch nur diese, wird dem gegenüber sofort mit dem Hinweise bei der Hand sein, daß die *Calhoun*'sche Staatenrechtsdoctrin für die Südstaaten den Rechtsgrund zu ihrer Lossagung von der nordamerikanischen Union abgegeben habe.

„Die einzig richtige Kritik dieser (meiner) Phrasen hat 1861—1865 im Interesse der Selbsterhaltung die Vereinigte-Staaten-Regierung gegeben, und dieselbe nur noch energischere und schneidigere Kritik würde das Deutsche Reich mit dem Schwerte schreiben, wenn es je einem deutschen Staate einfallen sollte, die Seydel'schen Sätze in die Praxis zu übersetzen."

So sagt Herr Friedrich *Kapp* bei einer Besprechung meines Commentars zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich.

Darum also haben die Nord- und Südstaatler fünf Jahre lang sich die Hälse gebrochen, weil jene für den Bundesstaatsbegriff, diese für

den Begriff des Staatenbundes schwärmten! Der amerikanische Bürgerkrieg war nur eine noch etwas handgreiflichere Form wissenschaftlicher Polemik, als sie in Deutschland üblich ist. Man hat sonst wohl geglaubt, daß der Krieg aus dem Widerstreite feindlicher Interessen entstehe, daß insbesondere in den Vereinigten Staaten die Verschiedenheit der wirthschaftlichen Entwicklung des Nordens und des Südens, der Gegensatz der freien Arbeit und der Sklaverei es war, der die auch geographisch scharf getrennten Hälften der Union mit unabweislicher Nothwendigkeit in den Kampf trieb — nichts von alledem ist wahr: es war der wissenschaftliche Eifer, der sie hinriß, sie wollten einen Kathederstreit ausfechten! Da machten es denn die praktischen Amerikaner wie jene beiden Schuljungen, die darüber uneins wurden, ob felis die Katze masculini oder feminini generis sei, ein Zwist, der sich schließlich dahin erledigte, daß der stärkere Vorkämpfer des männlichen Geschlechtes den Gegner so lange prügelte, bis dieser zugab, felis sei in der That ein masculinum.

Doch Scherz bei Seite, ist es nicht unendlich naiv, zu glauben, eine juristische Meinungsverschiedenheit habe den amerikanischen Bürgerkrieg entzündet? Sie hat das so wenig, daß, wie bei Holst[1]) nachzulesen ist, die beiden Parteien, Nordstaaten und Sklavenhalter, je nachdem es ihnen augenblicklich paßte, bald aus der einen, bald aus der anderen Theorie heraus argumentirten.

Die Calhoun'sche Theorie war nicht die Ursache des Sonderbundskrieges, und es ist im Grunde genommen Zufall, daß sie gerade das Deckungsmittel für jene Partei abgeben mußte, der unsere Sympathien nicht gehören. Hätte in den Vereinigten Staaten der sklavenhaltende Süden die Oberhand im Congresse behalten, so würde wahrscheinlich der Norden secessionistisch, der Süden unionistisch gesinnt gewesen sein.

Uebrigens ist es auch nicht der Calhoun'sche Grundgedanke, den, wie gezeigt, Hänel vollkommen theilt, sondern die daraus für das amerikanische Recht abgeleiteten Folgerungen sind es, welche den Abfall des Südens juristisch rechtfertigen sollten. Ob jene Folgerungen

[1]) Verfassung und Demokratie der Vereinigten Staaten.

für das amerikanische Recht stichhaltig waren, will ich hier nicht entscheiden; jedenfalls können sie für das deutsche Reichsrecht nicht gezogen werden. Denn Calhoun leitete aus seiner Behauptung, daß die Souveränetät nicht bei der Union, sondern bei den Staaten sei, das Nullificationsrecht und das Recht der freien Secession ab. Erst diese Folgerungen haben eine politische Tragweite; diese Folgerungen aber habe ich für das Deutsche Reich nicht gezogen und konnte sie nicht ziehen.

Sie laufen in Kürze auf folgenden Gedankengang hinaus.

Die Bundesorgane sind nicht Träger einer Staatshoheit, sondern sie handeln kraft Auftrags der verbündeten Staaten. Entsteht daher Streit zwischen der Bundesregierung und einem einzelnen Staate darüber, ob erstere bei einem einzelnen Akte innerhalb der Grenzen ihres Auftrages sich bewege oder nicht, so kann dieser Streit nur von denen entschieden werden, welche den Auftrag ertheilten, d. i. von den souveränen Staaten. Bis diese Entscheidung getroffen ist, hat der Staat, welcher die Zuständigkeit der Bundesgewalt bestreitet, das Recht, den nach seiner Ansicht verfassungswidrigen Akt der Unionsregierung zu nullificiren. Aber selbst der Beschluß der verbündeten Staaten verpflichtet den widersprechenden Staat nicht unbedingt, und sei der Beschluß selbst in den Formen der Verfassungsänderung erfolgt. Denn sollte „die Natur der bewilligten Gewalt eine solche sein, daß sie den Zweck der Verbindung vereitelt, so würde das ein Mißbrauch der Gewalt von Seiten der Parten und somit ein Fall sein, wo Secession am Platze wäre.“ [1])

Dieß sind — politisch genommen — die entscheidenden Sätze der sogen. Staatenrechtsdoctrin.

Nach der deutschen Reichsverfassung sind beide Folgerungen, deren Berechtigung im amerikanischen Rechte mindestens zweifelhaft ist, geradezu ausgeschlossen. Es ist mir daher auch nie beigefallen, die Nullifications- und Secessionslehre mir anzueignen.

Von einer Nullification kann im Reiche um deßwillen keine Rede sein, weil das oberste Bundesorgan, der Bundesrath, eine unmittelbare Vertretung der Souveräne durch von ihnen instruirte Gesandte

[1]) Holst a. a. O. S. 410.

enthält. Alle Zweifel über die Verfassungsmäßigkeit einer Maßregel des Reiches erledigen sich durch Verhandlung und Abstimmung im Bundesrathe, und da zudem die Verfassung jederzeit in den Formen des Art. 78 ad hoc abgeändert werden kann, da überdies nach Art. 2 der Reichsverfassung das Reichsgesetz dem Landesgesetze unbedingt vorgeht, so ist die Möglichkeit nicht einzusehen, wie überhaupt die Nullificationslehre eine theoretische, und vollends nicht, wie sie eine praktische Bedeutung in Deutschland sollte gewinnen können.

Ebensowenig Boden hat die Secessionslehre. Denn nach dem Eingange der Reichsverfassung ist der Bund ein ewiger und ich habe daraus[1]) die Folgerung gezogen, daß ein einseitiges Ausscheiden eines Bundesgenossen aus dem Reiche unzulässig, das freie Kündigungsrecht des einzelnen Vertragstheiles also ausgeschlossen sei.

Daß das Reich durch Vertragsbruch oder Gewalt gesprengt werden kann, ist eine Möglichkeit, welche durch keine Theorie zu beseitigen ist. Man kann diese Möglichkeit zugeben und doch sehr von Herzen wünschen, daß sie nicht Wirklichkeit werde.

Nach alledem dürfte erwiesen sein, daß die Staatenbundtheorie, selbst wenn sie zu allgemeinerer Anerkennung gelangen würde, auch dem reichsfreundlichsten Politiker keinen Anlaß zu Befürchtungen bieten könnte. Sie hat mich nicht gehindert, in der Frage der Auslegung des Art. 78 der Reichsverfassung — einer Frage, die allerdings von der hervorragendsten politischen Bedeutung ist — mich *für* die Berechtigung des Reiches zur Erweiterung seiner Zuständigkeit zu entscheiden, während z. B. *Twesten* im verfassungberathenden Reichstage vom Standpunkte des Bundesstaatsbegriffes aus *dagegen* sich aussprach. Freilich hat die Allgemeine Zeitung zum Lohne dafür, daß ich 11 Seiten meines Commentars an eine eingehende Widerlegung der von den sogenannten Patrioten im bayerischen Abgeordnetenhause vertretenen Ansicht wandte, mir nachgesagt, ich hätte in meinem Buche die Meinungen wissenschaftlich zu vertreten gesucht, welche die Ultramontanen und Demokraten in der bayerischen und württembergischen zweiten Kammer aufgestellt hätten. Das wurde denn

[1]) S. 25 meines Commentars.

allenthalben nachgedruckt, und als ich mich dagegen verwahrte, entgegnete man, jene Bemerkung hätte sich nicht auf Art. 78 bezogen! Allein gerade über diesen Artikel und nichts anderes war in den beiden Kammern gestritten worden. Die richtige Antwort wäre wohl die gewesen, daß man manchmal auch über Bücher schreibt, die man nicht gelesen hat.

Ich habe oben behauptet, daß die Theorie, welche das Reich als Staatenbund auffaßt, politisch genommen der Entwicklung desselben zuträglicher sei, als die Bundesstaatstheorie und die Ansicht Hänel's.

Der besonnene Politiker wird keinen Augenblick darüber im Zweifel sein, daß der Ausbau des Reiches und seine Wohlfahrt zum guten Theile von der Gesinnung abhänge, welche die deutschen Fürsten demselben entgegen bringen. Die Bundesstaatstheorie sagt ihnen nun, daß sie das, was sie bisher ganz und voll besessen, mit einem anderen Staate theilen, daß sie der werthvollsten Rechte der Krone zu Gunsten des Reiches sich entäußern müssen. Die Hänel'sche Ansicht spricht ihnen vollends die Souveränetät ganz ab, macht sie zu Erbstatthaltern des souveränen Reichs. Wo solche Auffassungen immer und immer wiederholt werden, da ist es wohl psychologisch sehr erklärlich, wenn diejenigen, welchen man solche Opfer an Rechten oder gar den politischen Selbstmord zumuthet, in eine gereizte, ja feindliche Stimmung getrieben werden und, indem sie dem Drange der Selbsterhaltung zu folgen wähnen, jeder Maßregel sich entgegenstemmen, welche sie um einen Schritt weiter der Mediatisirung zuzutreiben scheint. Dies hat Fürst Bismarck als praktischer Staatsmann sehr wohl erkannt, und es wird kaum eine Aeußerung von ihm angeführt werden können, welche die Souveränetät der deutschen Fürsten irgendwie in Zweifel zieht.

Ein ganz verschiedenes Ansehen gewinnt die Sache, wenn man den Begriff des Staatenbundes zu Grunde legt. Dann handelt es sich nicht um ein einseitiges Hingeben von Rechten, sondern um ein Geben und Empfangen. Die staatliche Souveränetät bleibt völlig unangetastet; zur gemeinschaftlichen Ausübung von Hoheitsrechten vereinigen sich die Herrscher. Was immer der Bund thun mag, es geschieht in jedem Staate kraft der von dem Herrscher übertragenen Gewalt. Das Recht, dessen alleinige Ausübung der Landesherr hingibt, erhält er

wieder als Glied der Gesammtheit und er findet eine Genugthuung darin, daß, wie die übrigen Verbündeten über Gesetze mitbeschließen, die in seinem Lande gelten sollen, so er selbst für die Gesetzgebung der andern Staaten mitbestimmend ist. Mit einem Worte, der Fürst fühlt sich als Gleicher neben Gleichen, nicht in der unfürstlichen Stellung des Untergebenen einer höheren Gewalt.

Nicht diejenigen schädigen das Reich, welche eine solche Auffassung fördern, wohl aber jene, welche nach vorgefaßten theoretischen Meinungen den bestehenden Organismus zuschneiden wollen. Ein wirklicher Staatsmann wird z. B. nie auf den Gedanken Mohl's kommen, dem Kaiser das Recht der Gesetzessanction zuschreiben zu wollen, sondern wird sich sagen, daß ein solcher Versuch der Sache des Reiches besten Falls wenig nützen, sehr wahrscheinlich aber unendlich viel schaden würde. Er wird sich sagen, daß, wenn er die Bundesfürsten geneigt erhalten will, er ihnen das Gefühl der ungeschwächten Souveränetät erhalten müsse. Fürst Bismarck wies im verfassungberathenden Reichstag deutlich darauf hin, als er sagte: den Bundesrath in seinen Bestandtheilen außerhalb des Präsidiums soweit herunterzudrücken, daß er einer Pairskammer ähnlich würde, halte er für unmöglich, und er würde es niemals wagen, das einem Herrn gegenüber, wie der König von Sachsen sei, auch nur anzudeuten.

Auch der häufig erhobene Vorwurf, daß die Staatenbundtheorie die Rechtsordnung des Reiches lockere, das Reich in „ein loses Gefüge" verwandle und wie all die Redensarten heißen mögen, ist unbegründet. Ist die Reichsverfassung denn besser gehütet, wenn sie wie ein fremder Körper in die Rechtsordnung des Landes hineinragt, wenn sie, wie die Anhänger der Bundesstaatstheorie wollen, das Recht eines andern Staatswesens als desjenigen ist, dem der Einzelne zunächst und in den meisten Lebensbeziehungen angehört; oder dann, wenn sie für Fürst und Volk das höchste Gesetz des eigenen Landes ist, ebenso heilig und unverletzlich wie die Landesverfassung? Es ist durchaus unrichtig, wenn behauptet wird, die Theorie des Staatenbundes verknüpfe die Staaten des Reiches nur durch ein völkerrechtliches Band. Ganz im Gegentheile, das Reich und sein Bestand erhalten gerade durch diese Theorie die denkbar stärkste staatsrechtliche Sicherung. Das Verhältniß,

welches sich für die deutschen Fürsten aus der Begründung des Reiches ergeben hat, ist ganz analog demjenigen, in welches ein bisher unumschränkter Herrscher durch Erlassung einer Verfassung tritt. Gleichwie dieser letztere durch seinen eigenen gesetzgeberischen Akt sich in die rechtliche Unmöglichkeit setzt, die gegebene Verfassung einseitig wieder aufzuheben, so haben die deutschen Verbündeten die Reichsverfassung zum Verfassungsgesetze ihres Landes gemacht und eben hiedurch sich des Rechtes begeben, eine Abänderung oder Aufhebung derselben auf einem andern als dem reichsverfassungsmäßigen Wege zu bewirken. Hienach erscheint jeder Bruch der Reichsverfassung im Lichte nicht der Verletzung eines fremden Staatsgesetzes, sondern als ein Bruch des Rechtes des eigenen Landes, der selbstgegebenen Verfassung. Während bei der bundesstaatlichen Auffassung der Herrscher, der die Reichsverfassung bricht, nur fremdes Recht von sich abwirft, begeht er nach der Staatenbundtheorie einen Bruch seiner Landesverfassung, einen Akt der politischen Selbstvernichtung.

Hier ist sonach von keiner Lockerung, sondern vielmehr von einer Verstärkung des Bandes die Rede, welches die deutschen Staaten umschlingt.

Nach alledem dürfte so viel dargethan sein, daß nicht der mindeste Grund besteht, die von mir angeregte wissenschaftliche Streitfrage auf das politische Gebiet hinüberzuspielen und den Kampf statt mit Gründen mit politischen Verdächtigungen zu führen.

Möchten diejenigen, an deren Adresse sie zumeist gerichtet waren, die Schlußworte meines Commentars beherzigen:

„Die Verfassung des Reiches und das gemeinsame Recht unseres Volkes sind kein Gegenstand für den leidenschaftlichen Zank der Parteien. Die Wissenschaft hat die Aufgabe, unbeirrt von persönlichem Wünschen und Wollen das zu entwickeln, was ihr nach unbefangener Erwägung als Inhalt dieses gemeinsamen Rechtes sich darstellt.“

3. Die neueſten Geſtaltungen des Bundesſtaatsbegriffs.[1])

(1876.)

Die durchgreifende Veränderung unſerer politiſchen Verhältniſſe, welche in Folge der Ereigniſſe von 1866 und 1870 eintrat, iſt auf die Entwickelung der deutſchen Staatsrechtswiſſenſchaft nicht ohne Einfluß geblieben. Den früher vielfach zerſplitterten Kräften iſt nun wieder Gelegenheit gegeben, gemeinſam an einer großen und einheitlichen Aufgabe ſich zu verſuchen. Die Schwierigkeiten, welche die neuentſtandenen politiſchen Gebilde der rechtswiſſenſchaftlichen Behandlung bieten, haben es mit ſich gebracht, daß die Grundlagen des Staatsrechts neuerdings einer prüfenden Betrachtung unterzogen wurden. Gerade dieſe letztere Erſcheinung aber iſt auf das Freudigſte zu begrüßen. Denn die Staatsrechtswiſſenſchaft hat keineswegs in dem Maße wie das Privatrecht feſte und unbeſtrittene Begriffe aufzuweiſen; ſie iſt vielmehr in manchfachen Richtungen erſt auf dem Wege, zu größerer Klarheit und Beſtimmtheit ſich durchzuringen.

Der Ausgangspunkt des Staatsrechtes, der Begriff des Staates, war es vor Allem, welcher bei der wiſſenſchaftlichen Darſtellung des deutſchen Bundesrechtes zur Erörterung kommen mußte. Denn man hatte ſich die Frage vorzulegen, ob der norddeutſche Bund und das deutſche Reich als Staaten zu betrachten ſeien oder nicht.

Zwar entſpann ſich dieſe Erörterung nicht ſofort. Eine raſch und ohne viel Ueberlegung auftretende Literatur fand in der bereits

[1]) Zuerſt erſchienen in den Annalen des Deutſchen Reichs, herausgegeben von Georg Hirth, 1876 S. 641—655.

vorhandenen Waitz'schen Bundesstaatstheorie die bequeme Formel, unter welche sie die neue politische Erscheinung, so gut es eben gehen wollte, unterbrachte. Trotz der augenfälligsten Widersprüche, in welche diese Theorie ihre Vertreter verwickelte, wurden Zweifel an deren Richtigkeit zunächst nicht laut oder doch nicht nachdrücklich genug geltend gemacht.

Die erste ausführliche Bekämpfung der herrschenden Lehre vom Bundesstaate ist von mir unternommen worden. In meiner Abhandlung über den Bundesstaatsbegriff habe ich dargelegt, daß jene Theorie mit den allgemein anerkannten Begriffen von Staat und Souveränetät sich in keiner Weise vereinbaren lasse. Ich habe daraus die Schlußfolgerung gezogen, daß ein Mittelding zwischen Staat und Staatenbund eine rechtliche Unmöglichkeit sei.

In meinem Commentare zur Reichsverfassung habe ich sodann die weitere Ausführung meiner Gedanken und deren Anwendung auf das Deutsche Reich versucht.

Eine ernstliche Vertheidigung der Waitz'schen Theorie gegen meine Angriffe ist nicht erfolgt.

Der Weg, welchen eine solche Widerlegung einzuschlagen gehabt hätte, war durch die Natur der Sache vorgezeichnet. Es hätte nämlich die Gesammtheit der staatsrechtlichen Grundbegriffe in durchaus neuer Weise gestaltet und insbesondere an Stelle der begrifflichen Untheilbarkeit der Staatshoheit deren Theilbarkeit gesetzt werden müssen.

Dies ist nicht geschehen; vielmehr haben die beiden bedeutendsten der seitdem aufgetretenen Schriftsteller über deutsches Reichsrecht, Hänel und Laband, rückhaltslos den Hauptgedanken als richtig anerkannt, welcher meiner Bekämpfung der herrschenden Bundesstaatstheorie zu Grunde liegt. Laband[1]) insbesondere billigt es ausdrücklich, daß ich gegen die Theilbarkeit der Souveränetät mit Entschiedenheit mich erklärt und auf den Widerspruch hingewiesen habe, der in fast allen neueren Darstellungen des Staatsrechts sich findet, wenn einerseits die Einheit und Untheilbarkeit als zum Wesen der

[1]) Staatsrecht des Deutschen Reichs, 1. Aufl., I S. 74.

Staatsgewalt, andererseits die Theilung der Staatsgewalt als zum Wesen des Bundesstaates gehörig bezeichnet wird.

Dessen ungeachtet halten sowohl Hänel als Laband Namen und Begriff des Bundesstaates aufrecht. Freilich hat dieser Begriff in ihren Händen wesentliche Wandelungen erfahren. Ja, ich möchte sogar diese Aenderungen als derartige bezeichnen, daß zwischen dem Bundesstaate der genannten beiden Schriftsteller und dem Bundesstaate der seither herrschenden Ansicht nichts gemeinsam ist als der Name.

Hänel's und Laband's Ausführungen sind Muster wissenschaftlicher Darstellung. Gleichwohl haben mich dieselben nicht davon zu überzeugen vermocht, daß meine Verwerfung des Bundesstaatsbegriffs auf einem Irrthume beruhe. Um so erklärlicher wird es erscheinen, wenn ich das Bedürfniß fühle, mit meinen Gegnern mich kurz auseinanderzusetzen.

Ich bin hiebei genöthigt, die Verhandlungen mit beiden Schriftstellern getrennt zu führen. Denn wenn auch Hänel und Laband in ihren Anschauungen theilweise verwandt sind, so gehen sie doch im Allgemeinen selbständig ihre Wege. In einzelnen Punkten vertreten sie sogar entgegengesetzte Ansichten.

Was nun zunächst Hänel betrifft, so besteht zwischen ihm und mir keine erhebliche Meinungsverschiedenheit in der theoretischen Grundfrage. Hänel hat den Begriff des Bundesstaates zwar nicht formell verworfen, wohl aber materiell aufgegeben.

Gleich mir erklärt er nämlich eine Theilung der Souveränetät für unmöglich: „Denn schon der Versuch dazu müßte die Folge haben, daß jeder Theil und sein Inhaber sich in jedem Falle einer Collision mit einem anderen Theile und dessen Inhaber entweder über diesen stellte und dessen Souveränetät aufhöbe, oder unter denselben geriethe und sonach seine eigene Souveränetät verlöre."

Hänel[1]) bezeichnet ausdrücklich die Annahme als einen theoretisch und praktisch unversöhnlichen Widerspruch, daß der an wesentlichen Merkmalen nicht beschädigte Staatsbegriff sich im Gesammtstaate und im Einzelstaate gleichzeitig wiederfinden könne.

---

[1]) Studien zum deutschen Staatsrechte I S. 241.

Da wir sonach beide die Staatsgewalt als einig und untheilbar betrachten, so sind wir beide vor das Dilemma gestellt, bei jedem zusammengesetzten politischen Gemeinwesen die staatliche Eigenschaft entweder ausschließlich dem Ganzen oder ausschließlich den Theilen zuzuschreiben.

Es scheint allerdings nach Hänel's Aeußerungen auf S. 63 seiner Studien, als ob er die eben gestellte Alternative nicht als erschöpfend anerkenne.

> „Es bleibt", so heißt es a. a. O., „für eine Auffassung Raum, welche den Begriff des Staates mit seinen nothwendigen Attributen weder in dem einen noch in dem anderen Gemeinwesen, noch gleichzeitig in beiden, in ihrer Sonderstellung betrachtet, sucht und findet, sondern nur in dem organischen Miteinander- und dem planmäßigen Zusammenwirken beider. Nicht der Einzelstaat, nicht der Gesammtstaat sind Staaten schlechthin, sie sind nur nach der Weise von Staaten organisirte und handelnde politische Gemeinwesen. Staat schlechthin ist nur der Bundesstaat als die Totalität beider."

Diese Art, sich aus dem oben angegebenen Dilemma zu ziehen, hat auf den ersten Blick etwas Bestechendes. Allein Hänel selbst hat bei Durchführung seiner Aufgabe den Beweis geliefert, daß diese Lösung der Frage nur eine scheinbare ist. In Wahrheit giebt es neben jener Alternative kein Drittes; denn wenn die Staatshoheit als untheilbar angesehen werden muß, dann kann sich dieselbe nur entweder im Gesammtstaate oder bei den Einzelstaaten finden. Hänel hat auch, als er die Ergebnisse seiner Untersuchung zusammenfaßte, den unklaren Begriff der „organischen Totalität" ganz bei Seite gelassen. Er sagt nämlich[1]):

> „Wenn das Zusammenwirken (des Gesammtstaates und der Einzelstaaten) zur Vollendung des Staates nur unter der Voraussetzung möglich ist, daß die Einheitlichkeit des Staatsgedankens in der organischen Beziehung aller in ihm wirkenden Kräfte auf das Ganze ihre Verwirklichung findet, so ist der

[1]) A. a. O. S. 241.

rechtliche Ausdruck hiefür die Rechtsmacht des Gesammtstaates, die gesonderten Functionen seiner selbst und der Einzelstaaten planmäßig zu vertheilen", d. h. „nicht mehr der Einzelstaat, sondern der Gesammtstaat ist der Staat".

Hänel versteht sonach unter Bundesstaat dasselbe wie Lasson[1]), nämlich „eine feste staatliche Centralgewalt, unter der Provinzen mit weitgehender Selbstverwaltung als Unterthanen stehen". „Eine Herrschaft über Staaten dagegen ist eine contradictio in adiecto; denn Staat ist, was keine Herrschaft über sich hat. Man kann also aus Staaten nicht einen neuen Staat, einen Staatenstaat oder ein Staatenreich construiren".

Ob es bei dieser Auffassung der Sache zweckmäßig, ja ob es gerechtfertigt ist, den Ausdruck Bundesstaat festzuhalten, bleibt mir zweifelhaft. Denn dieser Ausdruck ist nun einmal zum Vertreter eines falschen Begriffes geworden und es wird schwer sein, ihn von dieser Verbindung loszulösen.

Immerhin aber steht so viel fest, daß Hänel gleich mir den Begriff des Bundesstaates, sowie derselbe bisher formulirt wurde, verwirft, daß er gleich mir in allen jenen Fällen, in welchen die herrschende Meinung das Vorhandensein eines Bundesstaates annimmt, vor die Alternative sich gestellt sieht, entweder die Gesammtheit oder die Glieder ausschließlich als Staaten zu betrachten.

Auch in dem Gedanken stimmt Hänel mit mir überein, daß aus der vertragsmäßigen Entstehung eines derartigen politischen Gebildes kein zwingender Schluß auf dessen rechtliche Natur gezogen werden kann. Denn es ist, wie ich bereits in der oben angeführten Abhandlung[2]) dargethan habe, auch der Fall denkbar, daß ein Staatsvertrag den Verzicht auf die Staatshoheit zum Inhalte hat.

Es muß sonach[3]) die Möglichkeit anerkannt werden, daß ein (völkerrechtlicher) Vertrag Entstehungsursache des Staates wird. Freilich kann der Vertrag, wie Hänel richtig beifügt, die inneren Rechtsverhältnisse des Staates regelmäßig nicht bestimmen; denn der Vertrag

[1]) Princip und Zukunft des Völkerrechts 1871 S. 189.
[2]) Oben S. 30 ff.
[3]) Hänel a. a. O. S. 33.

ist begrifflich ein Uebereinkommen Gleichberechtigter, die Verhältnisse des Staates dagegen werden einseitig durch den Herrscherwillen geordnet.

Der Satz, daß durch Vertrag ein Staatswesen ins Leben treten kann, ist nach Hänel nur eine Anwendung des höheren Satzes, daß „durch Vertrag der Betheiligten" eine juristische Person in's Dasein gerufen werden kann.[1]) „Geschieht dies, dann gewinnen die vertragsmäßigen Bestimmungen, welche als solche nur für die Vertragschließenden Bindekraft besitzen, Bedeutung für eine von ihnen verschiedene Rechtspersönlichkeit. Diese Rechtspersönlichkeit erhält rechtliche Wirksamkeit gegenüber ihren Mitgliedern und gegenüber Dritten nur dadurch, daß sie die Vertragsbestimmungen als ihre eigenen und von ihr selbst gewollten Willensbestimmungen anerkennt und dieselben zur Richtschnur ihres selbständigen Wollens und Handelns nach Außen nimmt." Mit anderen Worten, durch das Inslebentreten der juristischen Person wird der sie schaffende Grundvertrag zum Gesetze oder Statute derselben. Dies tritt am Klarsten da hervor, wo die juristische Person das Recht hat, „die Grundstatuten und Verfassungsgesetze durch ihre eigenen Organe und in einer von der vertragsmäßigen Einigung ihrer Mitglieder unabhängigen Willensbildung fortzuentwickeln, zu ändern und aufzuheben".[2])

Die juristische Person aber ist keine bloße Vorstellung, sondern „der in Organen des Wollens und Handelns zur Leibhaftigkeit organisirte Gemeinwille".[3]) Der Gemeinwille, als ein Anderes, denn die zufällig übereinstimmende Summe einer Anzahl individueller Willen, ist kein Gedachtes, kein Willkürliches, sondern eine machtvoll herrschende Thatsache.[4]) „Das Recht kann den adäquaten Ausdruck für diese thatsächliche Erscheinung gar nicht anders finden, als indem es die zur Willens- und Handlungsfähigkeit organisirte Gesammtheit als selbstständigen Träger von Rechten und Pflichten gelten läßt."[5]) Die juristische

[1]) A. a. O. S. 36.
[2]) A. a. O. S. 37.
[3]) A. a. O. S. 60.
[4]) A. a. O. S. 58.
[5]) A. a. O. S. 59.

Person ist sonach ein von den Mitgliedern verschiedenes willens- und handlungsfähiges Subject von Rechten und Pflichten.[1])

Den begrifflichen Unterschied aber zwischen denjenigen Personengemeinschaften, welche in der Form der juristischen Person, und jenen, welche durch Vertrag geeint sind, findet Hänel darin, daß die juristischen Personen von dem „Majoritätsprincipe" beherrscht werden, die vertragsmäßigen Vereinigungen (Bund, Gesellschaft) dagegen nicht. „Eine Gemeinschaft, welche auf die Dauer berechnet ist und wesentliche, in einzelnen concreten Verhältnissen sich nicht erschöpfende Lebensbedingungen der Betheiligten befaßt, und welche trotzdem ihre rechtsverbindliche Willensbildung an Organe bindet, die in ihrer Ordnung und Betheiligung auf die Herrschaft des Majoritätsprincipes angelegt sind, muß als ein Verhältniß der Ueber- und Unterordnung aufgefaßt werden und schließt die Voraussetzung eines vertragsmäßigen Verhältnisses aus, auch dann, wenn es vertragsmäßig gewollt, d. h. durch Vertrag entstanden ist."[2]) Hänel gesteht[3]) wohl zu, daß auch bei einem vertragsmäßigen Gemeinschaftsverhältnisse die Betheiligten sich für gewisse Fälle den Beschlüssen der Mehrheit unterwerfen können; allein er erklärt dies lediglich für „eine die Regel durchbrechende Ausnahme".

„Geben wir", so fügt er bei, „eine solche Herrschaft des Majoritätsprincipes als das unterscheidende Merkmal zwischen einem vertragsmäßigen Gesellschaftsverhältnisse und einer rechtlich zum Ganzen gegliederten Gemeinschaft auf, dann steht ein solches überhaupt nirgends fest und wir sind der unbegründbaren und darum auch unwiderleglichen Willkür jedes Constructionsversuches der Gemeinschaftsverhältnisse preisgegeben".[4])

Auf dieser Grundlage gelangt Hänel zu dem Satze, daß nicht nur die dem Staate nachgeordneten öffentlichrechtlichen Körperschaften, sondern auch die völkerrechtlichen Körperschaften, ebensogut wie der Staat, juristische Personen seien.

Es zählt hieher vor Allem der Staatenbund; denn derselbe weist

[1]) A. a. O. S. 60.
[2]) A. a. O. S. 50.
[3]) A. a. O. S. 49.
[4]) A. a. O. S. 50.

Organe des Wollens und Handelns auf, bei welchen innerhalb des Kreises ihrer Zuständigkeit die Willensbildung sich nicht in der Form des Vertrages der einzelnen Staaten, sondern in der Form von Mehrheitsbeschlüssen vollzieht. Auch im Staatenbunde stehen die Befugnisse, welche der Gemeinschaft eingeräumt sind, nicht der Summe der Einzelstaaten als solcher, sondern der Gesammtheit als solcher zu. Soweit das Gebiet der Mehrheitsbeschlüsse und damit die selbständige Rechtssphäre des Staatenbundes reicht, erscheinen die Einzelstaaten als Glieder eines politischen Gemeinwesens und damit im Verhältnisse der Ueber- und Unterordnung.

Mitglieder dieser juristischen Person sind aber lediglich die einzelnen Staaten als solche. Eine unmittelbare Beziehung zwischen dem Bunde und den Unterthanen der Staaten findet nicht statt. Die Souveränetät ist lediglich nach Außen, nicht nach Innen beschränkt. Der Staatenbund ist eine völkerrechtliche Körperschaft.

Der Staatenbund ist aber nothwendig auch ein vertragsmäßiges Verhältniß seiner Glieder. Die Bestimmungen, welche unter dem Gesichtspunkte der Beziehung der Gesammtheit zu ihren Gliedern als eine statutarische Verfassung erscheinen und eine Ueber- und Unterordnung begründen, sind „auch Vertragsbestimmungen, als Bedingungen der vertragsmäßigen Verpflichtung der Einzelstaaten auf Anerkennung des so geschaffenen und so, und nicht blos vertragsmäßig, geeigenschafteten Bundes".

Aus dieser nothwendig vertragsmäßigen Seite des Staatenbundes zieht Hänel wichtige Folgerungen.

1. Der Staatenbund, wenngleich juristische Person, ist gewillkürte Gemeinschaft und kann daher durch Vertrag der Theilnehmer wieder aufgelöst werden.

2. Die Grundgesetze des Staatenbundes können, weil sie gleichzeitig Grundverträge sind, nur durch Vertrag der Mitglieder abgeändert oder ausgelegt werden.

Auch der Bundesstaat ist nach Hänel juristische Person.

Er hat mit dem Staatenbunde ein Zweifaches gemein:

1. Er ist politische Einheit nur als völkerrechtliche Persönlichkeit, d. i. im Verhältnisse zu auswärtigen Staaten;

2. er nimmt staatlich organisirte Gemeinwesen zur Voraussetzung, welche zur Mitwirkung an der Willensbildung der Gesammtheit berufen sind.

Dagegen unterscheidet sich der Bundesstaat vom Staatenbunde dadurch, daß er die Souveränetät der verbündeten Staaten *nach Innen* durchbricht und sich in unmittelbare Beziehung zu den Staatsangehörigen setzt. „Hier entfaltet der Bundesstaat das volle Wesen eines Staates und tritt aus der Rechtsordnung des Völkerrechts als staatsrechtliche Potenz heraus.“ [1]) Eben darum kann er in seinem Dasein und in seiner Verfassung nicht auf die vertragsmäßige, völkerrechtliche Anerkennung der Einzelstaaten gestützt werden. Ein Vertrag ist nur da denkbar, wo die Rechtssphäre der Gesammtheit gegen die der Einzelstaaten endgiltig abgegrenzt ist, so daß eine Erstreckung der Gesammtgewalt über diese Grenze ein neues Uebereinkommen voraussetzt.[2])

Soweit die grundlegenden Erörterungen *Hänel's*.

Wir werden dieselben nunmehr von unserem Standpunkte aus zu prüfen haben.

Hänel stellt an die Spitze seiner Erörterung den Satz: Die juristische Person ist *keine* Fiction. Ich stelle dieser Behauptung den Satz entgegen: Die juristische Person *ist* eine Fiction.

Der Nachweis hiefür soll im Folgenden erbracht werden.

Jeder Wille hat zu seiner Voraussetzung ein wollendes Subject; denn der Wille ist nichts anderes, als die Aeußerung des Selbstbewußtseins oder der Persönlichkeit. Es giebt sonach keinen Willen an und für sich, ebensowenig als es eine Tugend, ein Laster, eine Leidenschaft an und für sich giebt.

Für das Recht kömmt nur der Mensch als persönliches Wesen in Betracht, daher auch nur dieser als willensfähiges Wesen. Jeder Wille setzt mithin einen Menschen als seinen Urheber voraus; jeder Wille ist individuell menschlicher Wille. Von dieser Verbindung mit seinem Urheber kann sich der Wille nicht loslösen. Er ist in seinem Dasein an das wollende Subject gebunden; er ist nicht mehr, wenn der Wollende nicht mehr ist.

---

[1]) A. a. O. S. 47.

[2]) Vgl. zum Vorstehenden a. a. O. S. 39 ff.

Durch die Vereinigung einer Mehrzahl von Menschen entsteht kein neuer Mensch; darum kann auch durch die Vereinigung einer Mehrzahl von Willen kein neuer Wille entstehen. Der „Gemeinwille" ist nicht ein Wille, sondern eine Mehrheit von Willen gleichen Inhaltes. Aus Hänel's ganz richtigem Satze: „Eine Gesammtheit ist eine in ihrem Wollen einheitlich bestimmte Menschenzahl" ergiebt sich mit logischer Nothwendigkeit der weitere Satz: Ein Gesammtwille ist eine einheitlich bestimmte Mehrzahl menschlicher Einzelwillen. Wie hundert Menschen stets hundert Menschen bleiben, ebenso bleiben die hundert Willen dieser Menschen stets hundert gesonderte individuelle Willen. Wie aus der Vereinigung von hundert Menschen nicht ein hundertundeinter Mensch entspringt, so auch aus hundert Willen nicht ein hundertundeinter Wille. Dieser Satz ist arithmetisch unanfechtbar.

Jede Menschengemeinschaft, in so ferne sie eine freiwillige ist, entsteht aus der Willensübereinstimmung ihrer Mitglieder. Jede derartige Gemeinschaft hat gemeinsames Handeln und darum gemeinsames Wollen zum Zwecke. Hervorgerufen aber wird das gleichheitliche Wollen einer Mehrzahl von Menschen durch die Gleichheit des Zieles und des Weges zum Ziele. Es liegt nun in der Natur des Menschen, daß eine solche Uebereinstimmung Aller in vielen Fällen sich nicht wird erreichen lassen. Sollte jedes Mal, wenn ein einheitliches Wollen Aller nicht vorliegt, auch das einheitliche Handeln unterbleiben, so würde sehr wahrscheinlich fast nie gehandelt werden. Darum werden Menschengemeinschaften es angemessen finden, ihren Willen im Vorneherein dahin zu bestimmen, daß entweder stets oder doch unter gewissen Voraussetzungen die Minderheit den Willen der Mehrheit für sich gelten läßt. Dies ist aber nicht Unterordnung des niederen unter den höheren Willen, sondern Unterordnung der minderen unter die höhere Zweckmäßigkeit. Die Geltung des „Majoritätsprincips" bringt daher keinen begrifflichen Unterschied zwischen den Menschenvereinigungen hervor, insbesondere nicht einen Unterschied von „juristischer Person" und „Gesellschaft". Nur beiläufig sei darauf hingewiesen, daß thatsächlich das Majoritätsprincip auch bei sogenannten juristischen Personen ganz oder theilweise ausgeschlossen sein, bei Gesellschaften ganz oder theilweise gelten kann. Es ist durchaus nicht einzusehen, warum zwar

der einmüthige Beschluß einer Vereinigung von hundert Menschen eine Summe einzelner Willen, der Beschluß aber von 51 unter diesen Hundert der Wille einer neuen, über den Gesellschaftsmitgliedern stehenden, im Uebrigen aber nirgends sichtbaren Person sein soll.

Hänel sagt freilich, sobald man die Herrschaft des Majoritätsprincips als Unterscheidungsmerkmal zwischen Gesellschaft und juristischer Person aufgebe, lasse sich dieser Unterschied überhaupt nicht construiren. Allein er begeht hiemit den logischen Fehler, daß er den Beweisgrund mit dem Beweissatze rechtfertigt, statt umgekehrt den Beweissatz auf den Beweisgrund zu stützen.

Die Geltung des Mehrheitswillens in einer Menschengemeinschaft ist kein Ausdruck eines Herrschaftsverhältnisses. Der Mehrheitswille ist der Wille einer Mehrheit von Menschen, welche sämmtlich den Mitgliedern der Minderheit neben-, nicht übergeordnet sind. Der Mehrheitswille ist rechtlich gar nicht Mehrheitswille, er ist der Wille Aller. Kein Mitglied der Gemeinschaft hat an und für sich das Recht, seinen Willen als für die Gemeinschaft maßgebend zu setzen. Die Mehrheit bildet sich bald aus diesen, bald aus jenen Mitgliedern. Der Mehrheitswille gilt nicht Kraft persönlichen Vorrechtes der einzelnen Glieder der Mehrheit, er gilt Kraft des Willens aller Gemeinschaftsmitglieder.

Es gibt daher in keiner Menschenvereinigung einen von der Summe der einzelnen Willen verschiedenen Gesammtwillen und dem entsprechend ebensowenig eine von der Summe der einzelnen Personen verschiedene Gesammtperson (einen „Gesammtmenschen").

Bei Aufstellung und Vertheidigung dieses Satzes handelt es sich meiner Ueberzeugung nach darum, einem wissenschaftlichen Rückschritte entgegen zu treten. Denn es wäre ein Rückschritt, wenn zu derselben Zeit, wo auf dem Gebiete des Privatrechtes den Fictionen und mit ihnen den juristischen Personen der Krieg erklärt wird, im Staatsrechte dieselben Fictionen an Bedeutung und Ansehen wachsen würden; es wäre ein Rückschritt, wenn die im bürgerlichen Rechte gewonnene Erkenntniß, daß man mit Fictionen nichts aufbauen kann, für das öffentliche Recht verloren ginge.

Es sollte in der That nicht mehr versucht werden, die juristische Person, die nach ihrem Ursprunge ein bloßer Rechenpfennig des Civil-

rechtes iſt und als ſolcher ihre Berechtigung hat, zu einem lebendigen Weſen zu erheben.

Stimmt man dieſer unſerer Auffaſſung bei, dann iſt auch zugeſtanden, daß die öffentlichrechtlichen Körperſchaften im Staate, der Staat ſelbſt und die völkerrechtlichen Verbindungen keine Perſonen ſind und ſein können. Sie fallen überhaupt nicht unter dieſelbe Kategorie. Denn die öffentlichrechtlichen Körperſchaften ſind Vereinigungen unter der Rechtsordnung; der Staat iſt vereinigt durch die Rechtsordnung; die völkerrechtlichen Verbindungen ſtehen außerhalb der Rechtsordnung.

Die letzteren werden nicht durch das Recht, ſondern durch das Intereſſe zuſammengehalten; das im Staate vereinte Volk dagegen iſt durch die Herrſchaft verbunden, es befindet ſich in keiner gewillkürten, ſondern in einer nothwendigen Vereinigung.

Die Geltung, bezw. Nichtgeltung des Majoritätsprincipes bildet keinen Unterſchied zwiſchen juriſtiſcher Perſon und Geſellſchaft; aber die Geltung oder Nichtgeltung des Herrſchaftsprincipes bildet, wenn auch nicht den, ſo doch einen Unterſchied zwiſchen Staat und Geſellſchaft.

Die Geſellſchaft beruht auf der Gleichberechtigung der Willen aller Mitglieder; auch wo der Mehrheitswille maßgibt, gilt er nicht Kraft der Willensüberlegenheit der Mehrheitsmitglieder, ſondern Kraft des Willens Aller. Der Staat dagegen iſt die unter einem höchſten Willen vereinigte Geſammtheit der Menſchen eines Landes. Der Staat beruht ſomit nicht auf der Gleichberechtigung der Willen aller Staatsangehörigen, ſondern auf der Willensherrſchaft, ſei es eines, ſei es einer Mehrheit von Menſchen, darauf alſo, daß dem oder den Herrſcherwillen gegenüber der Wille der Beherrſchten gar nicht in Betracht kömmt. Der Staat iſt nicht Willensſubject; Willensſubject iſt der Herrſcher.

Laſſen wir nun die innerhalb der ſtaatlichen Rechtsordnung ſich bildenden Gemeinſchaften, da ſie uns hier nicht intereſſiren, außer Anſchlag, ſo ergibt ſich, daß die Frage, ob eine völkerrechtliche Vereinigung oder ein Staat gegeben ſei, nicht nach dem Merkmale gelöſt werden kann, ob in der Gemeinſchaft das Majoritätsprincip waltet. Ent-

scheidend ist vielmehr der Umstand, ob die betreffende Gemeinschaft von dem Herrschaftsprincip bestimmt wird oder nicht.

Aus dem Dargelegten ergibt sich, daß meine Auffassung von der Natur des Staatenbundes sich wesentlich verschieden von den Anschauungen Hänel's gestalten muß.

Der Staatenbund ist die dauernde Vereinigung von Herrschern zum Zwecke gemeinsamer Ausübung einzelner Hoheitsrechte. Er ist sonach kein Bund der Staatsangehörigen, sondern ein Bund derjenigen, deren Wille staatlich maßgebend ist, d. i. der Träger der Herrschaft. Das genossenschaftliche Verhältniß der Willensgleichberechtigung besteht nur zwischen den Herrschern. Der Staatenbund ist, auch wenn er vom Majoritätsprincipe bestimmt wird, kein Verhältniß der Ueber- und Unterordnung, sondern ein Verhältniß der Nebenordnung. Das Verhältniß mehrerer in einem Staatenbunde vereinigter Herrscher unterscheidet sich von dem Verhältnisse mehrerer Inhaber einer Staatsgewalt dadurch, daß ersteren Falles nur einzelne bestimmte Hoheitsrechte gemeinsam ausgeübt werden, letzteren Falles die gesammte Staatsgewalt gemeinschaftlich ist. Die bloße Möglichkeit der gemeinsamen Ausübung aller Hoheitsrechte begründet noch nicht die Vereinigung aller Staaten in einen Staat, sondern nur die Möglichkeit der künftigen Entstehung eines Einheitsstaates.

Auf welche Hoheitsrechte die Gemeinsamkeit sich bezieht, ist begrifflich nicht von Belang. Der Begriff des Staatenbundes ist dadurch nicht ausgeschlossen, daß die Gemeinsamkeit sich auch auf die Ausübung von Herrscherrechten nach Innen erstreckt. Durch eine solche Ausdehnung verliert die Verbindung der vereinigten Herrscher nicht den Charakter der Gleichberechtigung; sie tritt nur auch den Unterthanen als Rechtssatz entgegen, das staatenbundliche Verhältniß wird Bestandtheil der Rechtsordnung aller verbündeten Staaten.

Hänel scheint mir bei seiner Bestimmung des Begriffes des Staatenbundes in einen zwiefachen Widerspruch mit sich selbst zu gerathen.

Indem er den Staatenbund als ein Verhältniß der Ueber- und Unterordnung faßt und behauptet, daß die der Gemeinschaft einge-

räumten Zuständigkeiten nicht den einzelnen Staaten als solchen, sondern der Gesammtheit zustehen, theilt er die von ihm selbst als untheilbar anerkannte Staatsgewalt und setzt zugleich über den Herrscherwillen, der begrifflich der höchste ist, einen höheren Willen.

Indem Hänel ferner dem Staatenbunde Persönlichkeit zuschreibt und ihn zugleich wieder für eine gewillkürte, daher durch Vertrag auflösbare Gemeinschaft erklärt, macht er das Dasein einer Person von dem Willen anderer Personen abhängig, vernichtet also in ihr gerade das, was die Persönlichkeit ausmacht, ihr Für-sich-selbst-sein.

Einigermaßen verschieden von dem Gedankengange Hänel's sind, wie bereits erwähnt, die Ausführungen Laband's.

Nach Laband[1]) ist der begriffliche Gegensatz zwischen Staat und Staatenvereinigung genau derselbe wie im Privatrechte der Gegensatz zwischen der juristischen Person und der Gesellschaft. Der hier obwaltende Unterschied liegt nicht in der Organisation oder im Zwecke; er läßt sich vielmehr kurz dahin fassen, daß die juristische Person und der Staat Rechtssubjecte, die Gesellschaft und die Staatenverbindung aber Rechtsverhältnisse sind. Für erstere ist die rechtliche Grundlage das Statut und die Verfassung, für letztere der Vertrag.

Das Wesen der juristischen Person liegt in ihrer selbständigen Rechts- und Willensfähigkeit, welche sich im Privatrechte auf das Gebiet des Vermögensrechtes beschränkt, im öffentlichen Rechte, also beim Staate, auf das Gebiet der Herrschafts- oder Hoheitsrechte sich erstreckt.

Der Staatenbund kann — und hier weicht Laband von Hänel ab — niemals juristische Person sein, weil er ein Vertragsverhältniß ist.

Beim Staatenbunde ist der Wille des Bundes nur der Ausdruck des gemeinsamen Willens der Mitglieder, und zwar auch dann, wenn die Einrichtung getroffen ist, daß die Minderheit dem Willen der Mehrheit sich unterwirft. Dagegen ist beim einfachen sowohl wie beim zusammengesetzten Staate dessen Willen verschieden von dem Willen seiner Mitglieder. Der erstere Wille ist nicht die Summe der letzteren,

[1]) A. a. O. S. 56.

sondern er ist ihnen gegenüber selbständig, und zwar auch dann, wenn im zusammengesetzten Staate die Mitglieder berufen sind, am Zustandekommen des Staatswillens mitzuwirken.

Laband weicht mithin auch in dem Punkte von Hänel ab, daß er die Geltung oder Nichtgeltung des Majoritätsprincips als unterscheidendes Merkmal zwischen Staat und Bund nicht anerkennt.

Die Frage, ob ein politisches Gemeinwesen Staat oder Bund sei, ist also nach Laband gleichbedeutend mit der Frage, ob dasselbe eine juristische Person des öffentlichen Rechtes oder ein Rechtsverhältniß seiner Glieder sei.

Jede öffentlichrechtliche juristische Person mit selbständigem Herrschaftswillen und selbständigen Herrschaftsrechten ist ein Staat.

Dagegen ist dem Begriffe des Staates der Besitz der obersten und höchsten Gewalt nicht wesentlich. Eine solche Gewalt muß es allerdings geben und sie ist ihrer Natur nach untheilbar. Aber der Staat kann ohne dieselbe sein. Zwar hat der wissenschaftliche Sprachgebrauch die Souveränetät zum wesentlichen Erfordernisse des Staatsbegriffes gemacht. Dies ist aber ein Fehler, der darin seine Erklärung findet, daß man bei Aufstellung des Staatsbegriffes nur den isolirten Staat im Auge hatte. Der gemeine Sprachgebrauch, der auch nicht souveräne Gemeinwesen Staaten nennt, hat das Richtige getroffen.

Durch diesen Gedankengang ist zugleich das Mittel zur Rettung des Bundesstaatsbegriffes gewonnen.

Es gibt, wie schon oben angedeutet wurde, nach Laband einen einfachen und einen zusammengesetzten Staat.

Im einfachen Staate sind Land und Leute unmittelbar der Herrschaft des Staates unterworfen. Die einzelnen Individuen sind Mitglieder des Staates und als solche, nebst dem Gebiete, Gegenstand der dem Staate zustehenden öffentlichen Rechte.

Im zusammengesetzten Staate findet eine doppelte oder mehrfache Gliederung statt. Land und Leute sind zunächst einer Unterstaatsgewalt unterworfen, diese Unterstaatsgewalt aber selbst wieder einer Oberstaatsgewalt, welche man Reichsgewalt nennen kann. Der unmittelbare Gegenstand der letzteren sind die Staaten; diese, als juristische Personen des öffentlichen Rechtes, sind die Mitglieder, die Unterthanen

des Reiches. Die Gebiete der Gliedstaaten sind mittelbares Reichsgebiet, die Unterthanen der Gliedstaaten mittelbare Reichsunterthanen. „Der Gliedstaat ist nach unten Herr, nach oben Unterthan."

Ausgeschlossen ist jedoch nicht, daß die Reichsgewalt in einzelnen Beziehungen nach Art einer einfachen Staatsgewalt ihre Hoheitsrechte direct gegen Land und Leute richtet. In dieser Richtung sind dann die Einzelstaaten gänzlich außer Thätigkeit gesetzt.

Ausgeschlossen ist ebensowenig, daß die Einzelstaatsgewalten einen Inbegriff von Hoheitsrechten besitzen, hinsichtlich dessen sie keine höhere Staatsgewalt über sich haben, hinsichtlich dessen also ihre Mediatisirung thatsächlich nicht durchgeführt ist.

Diese Stellung der Unterstaaten zum Oberstaate bezeichnet Laband wiederholt als Autonomie, d. i. als eine nicht souveräne öffentliche Gewalt, der die Befugniß zusteht, kraft eigenen Rechtes, nicht auf Grund bloßer Delegation, verbindliche Rechtsnormen aufzustellen.[1]) Freilich haben die Einzelstaaten diese Gewalt nur durch die Duldung der Reichsgewalt, also nur precario, ideell besitzt das Reich die volle Staatsgewalt, wie es auch der Autonomie ihre Grenze steckt.

Denn daran ist nach Laband festzuhalten, daß in einer Theilung der Souveränetät das Wesen des zusammengesetzten Staates nicht gesucht werden darf. Die Souveränetät steht vielmehr, wie im Staatenbunde ganz den einzelnen Staaten, so im zusammengesetzten Staate ganz dem Gesammtstaate (dem Reiche) zu.

Zusammengesetzter Staat und Bundesstaat sind keine Wechselbegriffe, der erste Begriff ist vielmehr der weitere. Denn nicht jeder zusammengesetzte Staat ist ein Bundesstaat.

Die Reichsgewalt kann nemlich entweder von der Staatsgewalt der Gliedstaaten losgelöst sein, so daß die Gliedstaaten einem von ihnen oder einem Dritten (Suzerän) unterworfen sind.

Die Reichsgewalt kann aber auch der Gesammtheit der Gliedstaaten, die letzteren als begriffliche Einheit gedacht, zustehen. Die Träger der Bundesstaatsgewalten bilden dann zusammengenommen die juristische Person des öffentlichen Rechts, welche das Subject der Reichsgewalt

[1]) A. a. O. S. 107 f.

ist. Dies nennt man einen Bundesstaat. Die Einzelstaaten sind hiebei nicht einem von ihnen verschiedenen physischen Herrn, sondern einer ideellen Person, deren Substrat sie selbst sind, untergeordnet.

Wie aus dieser kurzen Wiedergabe der Grundgedanken Laband's hervorgeht, schlägt dieser Schriftsteller in der Hauptsache dasselbe Verfahren ein, dessen Berechtigung wir bei Hänel in Zweifel gezogen haben. Er verwendet eine Fiction zur rechtlichen Construction.

Die juristische Person ist, wie bereits oben gegenüber Hänel hervorgehoben wurde, kein Geschöpf der Natur, sondern ein Geschöpf des Rechtes, eine jener Fictionen, deren sich die Rechtsordnung gleichsam wie einer Abkürzung bedient. Die juristische Person führt also erst innerhalb der Rechtsordnung ein blos gedachtes Dasein, nimmermehr aber kann sie dazu benützt werden, die Herrschaft und den Staat, welche selbst die Voraussetzung einer jeden Rechtsordnung sind, zu construiren. Die juristische Person ist für die juristische Technik ein Gegensatz zum Rechtsverhältnisse; in Wirklichkeit aber ist sie ein Rechtsverhältniß, das vom Rechte wie eine Person behandelt wird. Die Körperschaft — und diese hat Laband hier wohl zunächst im Auge — wird vom positiven Rechte so angesehen, als ob sie eine Person wäre; für die reale Betrachtung dagegen, die hinter der Fiction des Rechtes die Wirklichkeit sucht, ist sie eine Verbindung von Menschen, also eine Mehrheit von Personen, gerade so gut wie die Gesellschaft. Das Verhältniß der in einer Körperschaft vereinigten Menschen wird nur vom Rechte nach anderen Grundsätzen behandelt als das Gesellschaftsverhältniß.

So im Privatrechte. Ueber die Nothwendigkeit der Fiction juristischer Persönlichkeiten des öffentlichen Rechtes läßt sich meines Erachtens streiten. Jedenfalls aber kann man mittels dieser Fiction den Staat nicht erklären und construiren. Der Staat selbst ist überhaupt kein Subject, sondern ein Object; Subject ist der Inhaber der Herrschaft über den Staat. Mindestens empfiehlt es sich, Subject und Object durch zwei verschiedene Ausdrücke zu kennzeichnen und sie nicht mit demselben Namen zu belegen. Inhaber der Herrschaft kann ein Einzelner sein; dieselbe kann aber auch einer Mehrheit von Personen zustehen. Dadurch jedoch, daß man diese Mehrheit juristische

Person nennt, schafft man die Thatsache nicht aus der Welt, daß eine Mehrheit von Personen als Herrschaftsinhaber gegeben ist. Eine selbständige Willensfähigkeit dieser Mehrzahl, losgelöst von der Willensfähigkeit der Einzelnen, ist geradezu physisch undenkbar.

Mit dem Satze also, daß der Staatenbund ein Vertragsverhältniß, der Staat aber juristische Person sei, ist für die Construction gar nichts gewonnen. Wenn man einmal fingiren will, steht schlechterdings nichts im Wege, auch den Staatenbund als juristische Person zu bezeichnen.

Der Unterschied zwischen einem Staatenbunde und einem Staate, in welchem die Herrschaft Mehreren zusteht, liegt vielmehr darin, daß hier Eine Staatshoheit von Mehreren gemeinsam ausgeübt wird, dort eine Mehrheit von Staatshoheiten besteht und eine gemeinschaftliche Thätigkeit nur bezüglich einzelner bestimmter, aus der Staatshoheit abgeleiteter Befugnisse stattfindet. Dieser Unterschied hat auf dem Gebiete des bürgerlichen Rechtes seine Analogie in dem Unterschiede zwischen dem Verhältnisse mehrerer Miteigenthümer eines Grundstückes und dem mehrerer Eigenthümer getrennter Grundstücke, die einzelne Eigenthumsbefugnisse gemeinsam ausüben.

Hält man diese Auffassung fest, so ist zwischen den Begriffen des (einfachen) Staates und des Staatenbundes für einen dritten Begriff kein Raum.

Die Frage aber, ob ein politisches Gemeinwesen Staat oder Bund sei, entscheidet sich darnach, ob für das ganze Gemeinwesen eine einzige Staatshoheit besteht, oder ob eine Mehrzahl nur in einzelnen Beziehungen gemeinsam thätiger Staatshoheiten gegeben ist.

Der in solcher Weise gestellten Alternative liegt nun allerdings die Annahme zu Grunde, daß Staat und Staatshoheit (Souveränetät) von einander untrennbare Dinge sind.

Die Richtigkeit dieser Annahme wird von Laband bestritten. Ich glaube jedoch nicht, daß dieser Widerspruch begründet ist.

Laband gebraucht den Ausdruck Staat im Sinne von Herrschaftssubject. Seine Behauptung, daß dem Begriffe des Staates der Besitz der obersten und höchsten Gewalt, d. i. der Herrschaft oder Souveränetät, nicht wesentlich sei, ist also gleichbedeutend mit dem

Satze, daß dem Begriffe des Herrschaftssubjects der Besitz der Herrschaft nicht wesentlich sei. Dies ist ein offensichtlicher logischer Widerspruch.

Meines Erachtens hat es sonach seinen sehr berechtigten Grund, daß der rechtswissenschaftliche Sprachgebrauch die Souveränetät zum wesentlichen Merkmale des Staats- (Herrscher-) Begriffes gemacht hat. Denn ein Sprachgebrauch, welcher das souveräne Gemeinwesen und das nichtsouveräne Gemeinwesen mit dem gleichen Ausdrucke „Staat" bezeichnen wollte, würde zwei Dinge mit demselben Namen taufen, die toto genere verschieden sind. Daß dem so ist, davon wird sich derjenige leicht überzeugen, der, mit Vermeidung jenes oben aufgedeckten Widerspruchs in Laband's Begriffsbestimmung, eine Bestimmung vom Wesen des Staates zu geben versucht, in welcher die Souveränetät nicht vorkömmt. Er wird alsdann gewahren, daß ihm jeder Unterschied zwischen Staat und Gemeinde unter den Händen verschwindet. In der That bedient sich auch Laband, um die Stellung seiner Einzelstaatsgewalt zu kennzeichnen, des Namens Autonomie, also jenes Ausdruckes, welcher die Stellung der Gemeinden unter der staatlichen Rechtsordnung bezeichnet.

Das Wesen der Autonomie besteht gerade darin, daß die autonome Gemeinschaft auf einem gewissen Thätigkeitsgebiete selbständig ist, insolange und insoweit die Staatsgewalt dies zugesteht, ein Zugeständniß, welches jeder Zeit, ohne daß es der Zustimmung der autonomen Gemeinschaft bedürfte, zurückgenommen werden kann.

Es erübrigt noch, an der Hand der bisher gewonnenen Ergebnisse jene politischen Gebilde besonders zu betrachten, welche Laband als Bundesstaaten kennzeichnet.

Im Bundesstaate soll die Oberstaatsgewalt (Reichsgewalt) den „als begriffliche Einheit gedachten" Trägern der Unterstaatsgewalten zustehen.

Nun ist es, wie wir bereits gesehen haben, mit dem Denken einer begrifflichen Einheit da, wo eine thatsächliche Mehrheit vorhanden ist, eine mißliche Sache. Die Mehrheit bleibt, mag man sie nun als Einheit denken oder nicht, unverändert bestehen und gelangt nimmermehr zu einem anderen Willen als dem ihrer einzelnen Mitglieder.

Wer ſonach einer „ideellen“, alſo nur in Gedanken, nicht in der Wirklichkeit beſtehenden Perſon untergeordnet iſt, deren „Subſtrat“ er ſelbſt mit Anderen bildet, der iſt eben Niemandem untergeordnet, ſondern ſteht mit jenen Anderen in einem Gemeinſchaftsverhältniſſe. In dem hier beſprochenen Falle kann die Gemeinſchaft ſich auf die Herrſchaft als Ganzes beziehen; alsdann iſt eine Mehrzahl Mitſouveräne gegeben und demnach nur Ein Staat vorhanden, deſſen Glieder, mögen ſie noch ſo autonom ſein, Provinzen ſind. Die Gemeinſchaft kann ſich aber auch auf einzelne Hoheitsrechte beziehen; dann iſt ein Bund und ſomit eine Mehrheit von Staaten gegeben.

Im einen und im anderen Falle iſt von einer gegenſeitigen Ueber- und Unterordnung mehrerer Staaten keine Rede. Es beſteht für den Begriff eines Bundesſtaates kein Bedürfniß, ja nicht einmal eine Möglichkeit.

Indem ich im Vorſtehenden jene Einwendungen kurz darlegte, welche meiner Ueberzeugung nach den neuen Bundesſtaatstheorien Hänel's und Laband's ſich entgegenſtellen, habe ich es gefliſſentlich vermieden, das Gebiet des allgemeinen Staatsrechtes zu verlaſſen und das deutſche Reichsrecht mit in den Streit zu ziehen. Die Erörterung gewinnt dadurch, wie ich glaube, an Sachlichkeit. Iſt es einmal gelungen, über die allgemeinen und grundlegenden Begriffe eine Verſtändigung zu erzielen, dann wird es keine Schwierigkeiten mehr bieten, die Streitfragen unſeres poſitiven Rechtes zu einer endgiltigen Entſcheidung zu bringen.

II.

Constitutionelle und parlamentarische Regierung.[1])

(1887.)

Vorbemerkung.

Die nachfolgenden Erörterungen sind aus einem Vortrage entstanden, welchen ich in einem Cyclus populär-wissenschaftlicher Vorlesungen zu halten hatte. Daraus erklärt es sich, daß sich manche Darlegungen finden, die einem fachmännischen Publikum gegenüber überflüssig wären. Ich habe indessen geglaubt, diese Stellen beibehalten zu sollen, da sie mit dem ganzen Gedankengange in einem schwer trennbaren Zusammenhange stehen.

Man könnte einer Erörterung, die es sich zur Aufgabe setzt, den Unterschied zwischen constitutioneller und parlamentarischer Regierung darzulegen, von vorneherein den Einwand entgegenhalten, es handle sich hier nicht um einen staatsrechtlichen Gegensatz. Constitutionelle Regierung sei ein staatsrechtlicher, parlamentarische Regierung ein politischer Begriff.

Es wird passend sein, diesen Einwand sofort zu würdigen. Seine Widerlegung führt zugleich auf dem kürzesten Wege zum Kernpunkte unseres Themas.

---

[1]) Erschienen in den Annalen des Deutschen Reichs, herausgegeben von Georg Hirth und Max Seydel, 1887 S. 237—250.

Man könnte zur Begründung des eben erwähnten Einwandes Folgendes vorbringen.

Darüber, was eine constitutionelle Monarchie sei, besteht kein Zweifel.

Man versteht darunter jene Form der Monarchie, bei welcher der Monarch in Bezug auf die wichtigsten Staatsakte an die Mitwirkung der Volksvertretung gebunden ist.

Die in allen Verfassungen gleichmäßig benannten Gebiete der parlamentarischen Mitwirkung sind die Gesetzgebung, die Feststellung des Budgets, die Eingehung von Staatsschulden. Wenigstens ist dies das Wesentliche, worauf es hier ankömmt.

Dieser Begriff der constitutionellen Monarchie nun ist der allein staatsrechtliche Begriff. Die parlamentarische Regierung ist nur eine politische Erscheinungsform des constitutionell-monarchischen Staatswesens.

Eine parlamentarische Regierung ist jene, welche im Einklange mit dem Willen der Parlamentsmehrheit geführt wird, bei welcher also zwischen den Willensäußerungen der Krone und dem durch das Parlament ausgedrückten Volkswillen Harmonie besteht.

Die parlamentarische Regierung bezeichnet demnach den idealen Zustand der constitutionellen Regierung.

Dies ist es, was man uns etwa einwenden möchte.

Man kann nun den Satz, welcher den Abschluß des dargelegten Gedankenganges bildet, von jedem Standpunkte aus unbedenklich als richtig anerkennen.

Aber einen sehr wesentlichen Vorbehalt wird man machen müssen.

Dieser Vorbehalt ist, daß die Harmonie zwischen Krone und Parlament beiderseits auf Freiwilligkeit beruht.

Wie aber dann, wenn die Krone wollen muß, was das Parlament will?

Es gibt eine politische Anschauung, die darin ihr Ideal der Monarchie erblickt. Es ist nicht Aufgabe der gegenwärtigen Erörterungen, in eine Kritik dieser Anschauung einzugehen. Aber eine staatsrechtliche Frage drängt sich auf.

Ist eine Staatsverfassung, der zu Folge der Wille der Krone

dem Willen des Parlamentes sich beugen muß, noch eine monarchische Verfassung?

Kann man noch sagen, daß — was ja den Wortsinn von Monarchie ausmacht — der König als einziger Träger der Staatsgewalt herrscht, wenn sein Wille rechtlichem Zwange unterliegt, wenn er dienstbar ist?

Hienach ist es doch denkbar, daß jene Unterscheidung von constitutioneller und parlamentarischer Regierung einen tieferen Gegensatz verbirgt, als es auf einen flüchtigen Blick hin den Anschein hat.

Der Begriff der parlamentarischen Regierung ist, sofern er nicht lediglich einen thatsächlichen, sondern einen rechtlich nothwendigen Stand der Dinge bezeichnet, in der That ein staatsrechtlicher Begriff.

Als solcher aber drückt er gegenüber dem Begriffe der constitutionellen Regierung einen Gegensatz nicht blos der Regierungsform, sondern geradezu der Staatsform aus.

Bei der constitutionell-monarchischen Regierungsform ruht die Souveränetät, die Herrschergewalt in den Händen des Königs, bei der parlamentarischen Regierungsform ruht sie in den Händen des Parlaments, bezw. in den Händen seiner Wähler.

Die constitutionelle Monarchie ist eine Erscheinungsform der Monarchie, die parlamentarische, sogenannte Monarchie ist eine Erscheinungsform der Republik.

In der französischen Staatsrechtswissenschaft ist dieser Gedanke auch geradezu ausgesprochen worden.

Dieselbe kennt — aus Gründen die noch darzulegen sind — unseren Begriff der constitutionellen Regierung gar nicht und nennt constitutionell, was wir parlamentarisch nennen.

Und in diesem Sinne sagt nun z. B. Batbie:

„Der constitutionelle König — Frankreichs nämlich — war nichts Anderes als ein erblicher Präsident und der Präsident der Republik ist ein constitutioneller König auf Zeit.“ [1])

Mit anderen Worten, jener König und dieser Präsident sind ab-

[1]) A. Batbie, traité théorique et pratique de droit public et administratif, 2. éd., Paris 1885, VII p. 354: „Le roi constitutionel n'était qu'un président héréditaire et le président de la République est un roi constitutionel temporaire.“

hängige Willensorgane des souveränen Volkes und seiner erwählten Vertretung, des Parlaments.

Der Nachweis, daß man es bei der Unterscheidung von constitutioneller und parlamentarischer Regierung mit einer tiefgehenden Verschiedenheit der Staatsformen zu thun hat, dürfte erbracht sein.

Noch eine Frage wird sich hier erheben.

Worin liegt denn der praktische Unterschied zwischen diesen beiden Regierungsformen, die doch beide unter dem Namen derselben Staatsform gehen?

Der Unterschied ist im Wesentlichen folgender.

Im constitutionell-monarchischen Staate ist der König beim Erlasse der Gesetze an die Zustimmung, bei Regelung des Staatshaushalts an die Mitwirkung des Parlaments gebunden.

Nicht Alles, was der König will, wird Recht — und darum ist er kein absoluter Monarch; aber nichts, was der König nicht will, wird Recht — und darum ist er Monarch.

Die Verwaltung des Staates führt er durch Vermittelung der Minister, die er sich wählt, frei.

So lange diese Verwaltung in den Schranken der Gesetze und in den Grenzen der Budgets sich hält, kann ihr von Rechts wegen kein Parlament etwas anhaben.

So ist der König in der That Herrscher.

Es gibt keine Macht im Staate, die ihn rechtlich zwingen kann.

Dem Zwange jener Nothwendigkeit dagegen, die in den Dingen selbst liegt, ist er natürlich unterworfen gleich allen seinen Mitmenschen.

Aber der König, der aus freier Entschließung seine Minister und Regierungsgrundsätze wechselt, indem er erklärt, er wolle Frieden mit seinem Volke haben, hat als Herrscher gesprochen, und zwar selbst dann, wenn in jenen Worten ein Opfer an persönlichen Meinungen und Wünschen zum Ausdrucke kömmt.

Der König dagegen, welcher Minister und Regierungsgrundsätze wechselt, weil er sie wechseln muß, der hundert und hundert Mal seine Unterschrift herzuleihen hat, um das wieder zu zerstören, was er vielleicht wenig Jahre zuvor mit eben so vielen Unterschriften geschaffen hat — dieser Mann ist kein Herrscher.

In solcher Lage aber ist der König eines parlamentarisch regierten Staates.

Die parlamentarische Staatsform bringt es mit sich, daß der Wille der Parlamentsmehrheit nicht blos bei Gesetzgebung und Staatshaushalt mitwirkt, sondern daß er über Alles entscheidet, daß er insbesondere — und dies ist das Wesentliche — den Gang der Regierung, der laufenden Staatsverwaltung maßgebend bestimmt.[1])

So versieht denn der Träger der Krone im parlamentarisch regierten Staate das entsagungsvollste Amt, das sich denken läßt.

Unter den Theilnehmern an der Ausübung der öffentlichen Gewalt ist er der Einzige, der in seiner Stellung nicht das Recht einer eigenen Ueberzeugung hat.

Ist er eine bedeutende Persönlichkeit, so wird er vielleicht, unterstützt vom Glanze der Krone, einen Theil des Einflusses thatsächlich sich erringen, welchen der constitutionelle König kraft seiner Würde rechtlich besitzt. Aber manchmal mag er nicht ohne Neid auf seine Collegen, die freistaatlichen Präsidenten, blicken, die nach Belieben ihre Entlassung nehmen können, wenn die Regierung einen Gang einschlägt, den sie nicht gehen wollen. Er, der erbliche Präsident, kann dies nicht. Seine Pflicht ist, auszuharren in all dem Wechsel der Dinge, vollends dann, wenn er noch keinen Nachfolger hat, dem er die Geschäfte übergeben könnte.

Darüber also wird kein Zweifel sein, daß, wenn man den constitutionellen und den parlamentarischen König vom Standpunkte des Königthums vergleicht, die Stellung des Ersteren den Vorzug verdient.

Aber man kann den Vergleich auch vom Standpunkte des Staates aus anstellen, und gewiß ist dieser Standpunkt ein wohlberechtigter. Denn der König ist um des Staates willen, nicht der Staat um des Königs willen da.

Bei dieser letzteren Vergleichung wird man denn, je nach den eigenen politischen Ansichten, dem einen oder dem anderen Königthume den Vorzug einräumen können.

Zu dieser rein politischen Frage will ich hier nicht Stellung

[1]) „La plénitude du pouvoir réside dans les chambres" sagt Batbie a. a. O. III S. 127.

nehmen. Ich werde mich darauf beschränken, in der Rolle des objectiven Beobachters Vortheile und Nachtheile der einen und der anderen Staatsform kurz darzulegen.

Das constitutionelle Regierungssystem kann den Nachtheil haben, daß die Geschäfte des Staates unter Umständen längere Zeit in einer Richtung geleitet werden, welche den Anschauungen der Mehrzahl der Regierten, vielleicht sogar dem wirklichen Staatsinteresse nicht entspricht.

Das constitutionelle System hat dagegen den Vortheil, daß plötzliche Umwälzungen in den leitenden Regierungsgrundsätzen, häufige Aenderungen in der Politik nicht leicht eintreten, daß vor Allem die innere Verwaltung des Staates jene Ruhe und Stetigkeit bewahrt, die eine Hauptbedingung ihrer Erfolge ist.

Das parlamentarische Regierungssystem gewährt den Vortheil, daß es zwischen Regierung und Volksvertretung stets formalen Einklang herstellt.

In Folge dessen gewinnt es den Anschein, daß das Volk immer so regiert werde, wie es in seiner Mehrheit jeweils regiert zu werden wünscht.

Ob dieser Schein auch Wirklichkeit ist, wird hauptsächlich von dem Wahlsysteme abhängen, aus dem die Volksvertretung hervorgeht. Es kann daher unter Umständen der Fall sein, daß eine Regierung, die angeblich den Volkswillen darstellt, thatsächlich der Ausdruck einer Klassenherrschaft ist.[1])

Die Nachtheile der parlamentarischen Regierungsform liegen auf jenem Gebiete, auf welchem die Vortheile der constitutionellen Regierungsform sich zeigen.

Die parlamentarische Regierungsform gibt nämlich keine Gewähr für Stetigkeit der äußeren und inneren Politik des Staates.

Die Richtung der Regierung bestimmt sich nach den wechselnden Mehrheiten des Parlamentes.

Die Parteien, welche einander im Besitze der Staatsgewalt ablösen, fühlen sich regelmäßig nicht als Rechtsnachfolger, sondern als neue Erwerber.

[1]) Ein hervorstechendes Beispiel bietet Belgien, wo das Wahlrecht durch einen ungemein hohen Census eingeschränkt ist.

So stürzen sie denn ohne Bedenken um, was die Vorgänger geschaffen haben.

Es geschieht dies um so eher, als die Empfindung moralischer Verantwortlichkeit für Entschlüsse und Handlungen in einer vielköpfigen Körperschaft erfahrungsgemäß stets schwächer ist als in einem einzelnen Menschen.

So können sich denn, je nach Umständen, schädliche Wirkungen in einer zweifachen Richtung einstellen.

Dem parlamentarisch regierten Staate begegnet es leicht, daß er im Staatenverkehre einen geminderten Credit hat. Denn im Staatenverkehre ist, da dieser unter keiner Rechtsordnung steht, die Verlässigkeit eine Hauptbedingung des Ansehens und des Erwerbes von Bundesgenossen. Einem Proteus, der heute dieses, morgen jenes Gesicht weist, der heute an diesen, morgen an jenen sich anschließt, wird Niemand Vertrauen schenken.

Daher kömmt es auch, daß große staatliche Gemeinwesen, welche eine schwierige äußere Politik zu führen haben, die parlamentarische Regierungsform, wenn sie dieselbe besitzen, mit nicht unbedeutenden Nachtheilen bezahlen müssen, und, wenn sie dieselbe nicht besitzen, sich nicht leicht entschließen, sie anzunehmen.

Aber auch für die innere Politik liegt die Sache bedenklich, zumal wenn Parteien von grundsätzlicher Gegnerschaft und geringem Stärkeunterschied in der Regierung abwechseln. [1])

Das Niederreißen und Wiederaufbauen, das dadurch nothwendig eintritt, führt zu einer großen Vergeudung der Staatskräfte.

Die bleibenden Wirkungen, auf welche die Verwaltung hauptsächlich hinarbeiten muß, können nur selten eintreten, wenn keine neue Pflanzung die Fruchtreife erlebt.

Eine mittelmäßige, ja eine mehr als mittelmäßige, aber stetige Verwaltung arbeitet immer besser als eine solche, die von einem Aeußersten zum anderen springt.

Ich will nicht sagen, daß solche Wirkungen immer eintreten müssen, aber daß sie sehr leicht eintreten können.

---

[1]) Auch hiefür bietet Belgien ein classisches Beispiel.

Wo dies der Fall ist, da wird der parlamentarische König und werden Andere mit ihm die Empfindung eines nutzlosen Thuns haben. Die Staatsthätigkeit wird dem Werke der Penelope gleichen und darin bestehen, immer und immer ein Gewebe herzustellen, um das Gewobene wieder aufzulösen.

Auf diese Schattenseiten des parlamentarischen Staatswesens hat die Erklärung, welche Preußen am 5. April 1884 im Bundesrathe abgab[1]), mit besonderer Eindringlichkeit hingewiesen.

„Die Regierung eines großen Volkes durch die Mehrheit einer gewählten Versammlung ist", so wurde gesagt, „untrennbar von all den Schäden und Gefahren, an welchen ein jedes Wahlreich nach den Erfahrungen der Geschichte zu Grunde geht".

In den bisherigen Ausführungen wurde darzulegen versucht, worin der Unterschied zwischen constitutioneller und parlamentarischer Regierung erkennbar wird, wenn man die Sache von Außen her, von der Seite der Wirkung betrachtet.

Mit anderen Worten, es wurde gezeigt, wie die Maschinen arbeiten.

Der Gegenstand unserer Betrachtungen ist aber hiemit nicht erschöpft.

Es ist auch noch das Innere, der Bau der Maschinen zu untersuchen und das Räderwerk zu erklären, das jene Wirkungen hervorbringt.

Dies ist der eigentlich staatsrechtliche Theil der gestellten Aufgabe.

Es frägt sich, welche verfassungsmäßigen Bestimmungen nöthig sind, um jenen Rechtszustand im Staate herzustellen, der mit den Worten constitutionelle oder parlamentarische Regierung bezeichnet wird?

Es ist dies eine Frage, die sich nicht mit wenigen Worten beantworten läßt.

Denn der Satz: „Der König sei unterthan dem Parlamente" steht bekanntlich in keiner Verfassung. Ein so einfaches Kennzeichen ist es nicht, an welchem beide Staatsformen zu unterscheiden wären.

Es wird zweckmäßig sein, bei den folgenden Erörterungen zwei bestehende Verfassungen zu Grunde zu legen, welche als Musterbeispiele gelten können: die bayerische Verfassung von 1818 für das constitu-

[1]) Vgl. oben S. 87 f.

tionelle[1]), die belgische Verfassung von 1831 für das parlamentarische System.

Die bayerische Verfassung sagt in Titel II § 1:

„Der König ist das Oberhaupt des Staates, vereinigt in sich alle Rechte der Staatsgewalt und übt sie unter den von Ihm gegebenen, in der gegenwärtigen Verfassungsurkunde festgestellten Bestimmungen aus.“[2])

Durch diese Formel, die in einer Mehrzahl deutscher Verfassungen[3]) wörtlich wiederkehrt, ist die Stellung des Königs als des alleinigen Herrschers über den Staat scharf bezeichnet.

Der König hat nicht bestimmt umgrenzte, aufzählbare Befugnisse; er ist Inhaber der Staatsgewalt in ihrer Gesammtheit.

Das Königthum ist nicht durch die Verfassungsurkunde geschaffen, sondern die Verfassungsurkunde durch das Königthum.

In dieser Verfassungsurkunde aber hat das Königthum nicht den Umfang seiner Gewalt beschränkt. Die Beschränkungen beziehen sich nur auf die Art der Ausübung der Staatsgewalt.[4])

---

[1]) Deutsche Verfassungen, welche nach 1848 unter dem Einflusse der Lehren des französisch-belgischen Liberalismus entstanden sind, wie die preußische, eignen sich im Allgemeinen weniger zu Beispielen. Denn wenn auch allerdings in diesen das monarchische Princip gleichfalls festgehalten ist, so trägt doch die Nachahmung von Vorbildern, die auf einem andern Grundsatze beruhen, manches zur Verdunkelung der wahren Rechtslage bei.

[2]) Ueber die Entstehung des Satzes vgl. mein bayerisches Staatsrecht I S. 351 Anm. 2. Er entspricht dem Art. 57 der Wiener Schlußakte. Bezeichnend ist, wie die französische Charte von 1814 zwischen dem monarchischen Gedanken und der den Franzosen in Fleisch und Blut übergegangenen Lehre von der Gewaltentheilung sich hindurchwindet. Der letzteren Lehre sind in Art. 13 ff. Zugeständnisse gemacht, während die Einheitlichkeit der monarchischen Staatsgewalt in der Einleitung zum Ausdrucke kömmt. So wenn der König sagt: „Nous avons considéré que, bien que *l'autorité toute entière* résidât en France *dans la personne du Roi*, nos prédécesseurs n'avaient point hésité à en modifier *l'exercice*, suivant la différence des temps.“ Sodann am Schlusse: „Nous avons volontairement et par le libre exercice de notre autorité royale, accordé et accordons, *fait concession et octroi à nos sujets* . . . de la charte constitutionelle qui suit.“

[3]) Vgl. insbesondere badische Verfassung vom 22. August 1818 § 5, württembergische Verfassung vom 25. September 1819 § 4, hessische Verfassung vom 17. Dezember 1820 Art. 4, k. sächsische Verfassung vom 4. September 1831 § 4, oldenburgisches Staatsgrundgesetz vom 22. November 1852 Art. 4 § 2.

[4]) Vgl. die Ausführungen in meinem bayerischen Staatsrecht I S. 350 ff.

Ueber die Stellung des Landtages[1]) sagt die Verfassungsurkunde zunächst im Allgemeinen (Tit. VII § 1):

„Die beiden Kammern können nur über jene Gegenstände in Berathung treten, die in ihren Wirkungskreis gehören."[2])

Die Kammern haben also keine allumfassende, sondern eine begrenzte Zuständigkeit.

Bezüglich der Gesetzgebung ist in Tit. VII § 2 bestimmt:

„Ohne den Beirath und die Zustimmung der Stände des Königreichs kann kein allgemeines neues Gesetz, welches die Freiheit der Personen oder das Eigenthum der Staatsangehörigen betrifft, erlassen, noch ein schon bestehendes abgeändert, authentisch erläutert oder aufgehoben werden."[3])

Dem fügt Tit. X § 7 noch bei: „Abänderungen in den Bestimmungen der Verfassungsurkunde oder Zusätze zu derselben können ohne Zustimmung der Stände nicht geschehen."

Nur das also kann Gesetz werden, was die Zustimmung des Landtages erlangt hat. Allein zum Gesetze wird es nur durch den Willen des Königs.

„Der König allein", so erklärt die Verfassungsurkunde in Tit. VII § 30, „sanctionirt die Gesetze und erläßt dieselben mit seiner Unterschrift".

Keine Macht im Staate kann den König zwingen, zu sanctioniren, was er nicht will. Insbesondere kann der Landtag in dieser Beziehung weder unmittelbar noch mittelbar einen rechtlichen Zwang üben.

In Tit. VII §§ 3 und 4 der Verfassungsurkunde heißt es weiter[4]):

---

[1]) Vgl. a. a. O. II S. 4 ff.

[2]) Aehnlich Baden § 50, Hessen Art. 66 (mit dem Beisatze: „Die Ueberschreitung dieser Befugniß ist ebenso zu betrachten, wie eine willkürliche Vereinigung"), Sachsen § 79.

[3]) Vorbilder sind § 5 Ziff. 6 des Grundgesetzes von Sachsen-Weimar vom 5. Mai 1816 und § 2b der Verfassung Sachsen-Hildburghausens vom Jahre 1817. Die erstere Verfassung zeigt jedoch die bemerkenswerthe Abweichung, daß sie dem Begriffe der Allgemeinheit, der objectiv genommen eine wesentliche Eigenschaft des Gesetzes bezeichnet, eine räumliche Bedeutung gibt („in dem ganzen Lande oder in einer ganzen Provinz"). § 65 der badischen Verfassung hat so ziemlich die bayerische Formel.

[4]) Vgl. dazu Baden §§ 53—55 und insbesondere Württemberg §§ 109—112.

„Der König erholt die Zustimmung der Stände zur Erhebung aller directen Steuern, sowie zur Erhebung neuer indirecter Auflagen oder zu der Erhöhung oder Veränderung der bestehenden.

Den Ständen wird daher nach ihrer Eröffnung die genaue Übersicht des Staatsbedürfnisses, sowie der gesammten Staatseinnahmen (Budget) vorgelegt werden, welche dieselben durch einen Ausschuß prüfen und sodann über die zu erhebenden Steuern in Berathung treten."

Nicht die Gesammtheit aller Staatseinnahmen also, sondern nur ein Theil derselben bedarf der periodischen, jetzt zweijährigen Bewilligung durch den Landtag.

Und auch soweit diese Bewilligung nöthig ist, kann sie nicht nach Willkür versagt, das Budget nicht in Bausch und Bogen abgelehnt werden.

Die Feststellung des Budgets und der zu erhebenden Steuern ist kein Gesetzgebungsakt, der nach Belieben vorgenommen oder unterlassen werden kann. Es ist dies vielmehr der wichtigste Verwaltungsakt des Staates zum Vollzuge der Gesetze, welcher vorgenommen werden muß.

Der Landtag hat bei Berathung des Budgets nur soweit einen freien Spielraum, als Ausgaben in Frage stehen, die nicht gemacht werden müssen. [1])

---

[1]) Sehr klar äußert sich die sächsische Verfassung § 97: „Die Stände haben die Verpflichtung, für Aufbringung des ordentlichen und außerordentlichen Staatsbedarfs durch Aussetzung der hiezu erforderlichen Deckungsmittel zu sorgen. Sie haben dagegen die Befugniß, hiebei die Nothwendigkeit, Zweckmäßigkeit und Höhe der Ansätze zu prüfen, und deßhalb Erinnerungen zu machen, auch sich sowohl wegen der Annahme der angesetzten Summe als über die Art der Deckung, die Grundsätze und Verhältnisse, nach welchen die Abgaben und Leistungen auf Personen und Gegenstände zu legen und zu vertheilen sind, sowie über die Dauer und Erhebungsweise zu entschließen."

Auch in der Oldenburgischen Verfassung heißt es Art. 187 § 2: „Der Landtag darf seine Zustimmung zur Forterhebung der bestehenden Steuern und Abgaben nicht verweigern, insoweit dieselben zur Führung einer den Bundespflichten und der Landesverfassung entsprechenden Regierung und insbesondere zur Deckung von Ausgaben erforderlich sind, welche auf bundes- oder landesgesetzlichen oder auch privatrechtlichen Verpflichtungen beruhen."

Der Landtag hat kein Recht der Steuerverweigerung.[1])

Der Landtag kann daher — und dies ist ein entscheidender Punkt — die Verweigerung der Steuern nicht als Mittel benützen, um die Krone in den Gebieten ihres unbeschränkten Rechtes zu zwingen, etwas zu thun oder zu lassen, was sie nicht will. Er kann dem Könige nicht die Sanction eines Gesetzes, nicht die Entlassung oder die Annahme bestimmter Minister abnöthigen.

Und ebenso wenig wie durch Verweigerung kann der Landtag durch bedingte Bewilligung der Steuern einen Zwang gegen die Krone üben. Was nicht Grund der Steuerablehnung, das kann auch nicht Gegenstand einer Bedingung sein.

Tit. VII § 9 der Verfassungsurkunde sagt ausdrücklich:

„Die Stände können die Bewilligung der Steuern mit keiner Bedingung verbinden.“ [2])

So ist die Unabhängigkeit der königlichen Macht gesichert. Es ist insbesondere bewirkt, daß sie die Verwaltung des Staates nach ihrem Gutbefinden innerhalb der Grenzen der Gesetze leiten kann.

Wohl bedarf die Krone hiezu der Mitwirkung der Minister und die Minister sind dem Landtage verantwortlich, d. h. sie können von ihm angeklagt werden.

Aber gerade das Abmaß dieser Verantwortlichkeit zeigt deutlich, daß dem Landtage das Recht nicht zukömmt, in die Leitung der Verwaltung sich einzumischen.

Das Gesetz über die Verantwortlichkeit der Minister vom 4. Juni 1848 sagt in Art. 9: „Ein Staatsminister oder dessen Stellvertreter, der durch Handlungen oder Unterlassungen die Staatsgesetze verletzt, ist den Ständen des Reichs verantwortlich.“ [3])

---

[1]) Vgl. mein bayerisches Staatsrecht IV S. 291 ff.

[2]) Ebenso Baden § 56, Württemberg § 113 („Die Verwilligung der Steuern darf nicht an Bedingungen geknüpft werden, welche die Verwendung dieser Steuern nicht unmittelbar betreffen“), Hessen Art. 68 Abs. I („Die Bewilligungen dürfen von keiner Kammer an die Bedingung der Erfüllung bestimmter Desiderien geknüpft werden“), Sachsen § 102 (ähnlich wie Württemberg), Oldenburg Art. 188 (ebenso).

[3]) Sachsen (§§ 141 ff. und Gesetz vom 3. Februar 1838) und Württemberg (Kap. 10) beschränken die Verantwortlichkeit auf Verfassungsverletzungen. Baden (Gesetz vom 20. Februar 1868): „Die zweite Kammer hat das Recht, die Minister

Also nur ein gesetzwidriges Verhalten des Ministers kann einen Klagegrund für den Landtag abgeben.

Daß aber die Geschäftsführung des Ministers nach der Ansicht einer Kammermehrheit keine zweckmäßige war, daß sie deren politischen Anschauungen nicht entsprochen oder gar widersprochen hat, das mag jene Mehrheit dem Minister wohl auf mancherlei andere Art fühlbar machen — aber zur Rechenschaft ziehen kann sie ihn nicht.

Für die Ersprießlichkeit seiner Amtsthätigkeit ist der Minister nur seinem Dienstherrn haftbar und Dienstherr ist nicht der Landtag, sondern der König. [1])

Das ist der Rechtsstand der constitutionellen Monarchie.

Man wird keineswegs behaupten können, daß bei solcher Lage der Sache der Landtag zur Bedeutungslosigkeit verurtheilt sei.

Das Dilemma liegt durchaus nicht so, daß entweder der König allmächtig, der Landtag ohnmächtig, oder der Landtag allmächtig, der König ohnmächtig sein muß.

Das Zustimmungsrecht des Landtags bei der Gesetzgebung, sein sehr beträchtlicher Einfluß auf die Mittel, welche der Regierung zu Gebote stehen, und damit auf die Gestaltung des Budgets — all das verleiht dem im Landtage sich aussprechenden Willen des Volkes eine Gewichtigkeit, deren Einflusse die Entschließungen des Monarchen sich nicht werden entziehen können.

Dem Könige selbst muß es als der wünschenswerthe Zustand erscheinen, daß seine Regierung und der Landtag mit einander im Frieden leben.

Aber der König darf allerdings, soll er anders Herrscher bleiben, nicht gezwungen sein, in Allem und Jedem dem Landtage sich zu fügen.

Er muß die rechtliche Möglichkeit haben, in entscheidenden Augenblicken seiner Ansicht von dem, was dem Staate frommt, auch dann

---

und Mitglieder der obersten Staatsbehörde wegen einer durch Handlungen oder Unterlassungen wissentlich oder aus grober Fahrlässigkeit begangenen Verletzung der Verfassung oder anerkannt verfassungsmäßiger Rechte oder schweren Gefährdung der Sicherheit oder Wohlfahrt des Staates förmlich anzuklagen."

[1]) Vgl. mein bayerisches Staatsrecht II S. 309 ff.

nachzuhandeln, wenn sie sich mit der Ansicht der jeweiligen Kammermehrheit nicht deckt.

Dies hat nichts Erschreckendes.

Ein ausschlaggebender Wille im Staate muß stets da sein und die Gefahr, daß ein, von Vielen ja berathener Einzelner sich irrt, ist nicht größer, als daß einer, vielleicht von Einem gelenkten Mehrzahl dasselbe begegnet. —

Die parlamentarische Regierungsform, zu deren Betrachtung wir nunmehr übergehen, verdankt bekanntlich, was wenigstens die Staaten des europäischen Festlandes anlangt, ihren Ursprung der Theorie, jener literarischen Bewegung nämlich, welche der französischen Revolution vorausging.

Das Vorbild der englischen Verfassungsverhältnisse war auf diese neuen staatsrechtlichen Auffassungen von erheblichem Einflusse, wobei allerdings Mißverständnisse des englischen Rechtes eine bedeutende Rolle spielten.

Montesquieu's berühmtes Werk über den Geist der Gesetze bildet den Ausgangspunkt.

Montesquieu's Anschauungen stellen sich zu der Allgewalt des absoluten Königthums in Gegensatz.

Diese Allgewalt soll dadurch eine Abschwächung erfahren, daß die Hauptbefugnisse der Staatsgewalt an verschiedene, von einander unabhängige Organe vertheilt werden, die einander gegenseitig in Schach halten.[1])

So entstand die Lehre von der Trennung der Gewalten, die seither in Frankreich ein Glaubenssatz der Politiker wie der Rechtsgelehrten geblieben ist.[2])

Aber in diesem Systeme liegt ein logischer und staatsrechtlicher Grundfehler, der leicht aufzudecken ist.

Wenn man sich frägt: Warum besteht der Staat? so wird die

---

[1]) De l'ésprit des lois liv. XI chap. VI: „Ces trois puissances devraient former un repos ou une inaction. Mais comme par le mouvement nécessaire des choses elles sont contraintes d'aller, elles seront forcées d'aller de concert."

[2]) Vgl. Otto Mayer, Theorie des französischen Verwaltungsrechtes, Straßburg 1886, S. 1 ff.

Antwort lauten müssen: er besteht, weil es nothwendig ist, die Willensverschiedenheiten der Einzelnen durch eine Willenseinheit zu ersetzen, damit das, was im gemeinsamen Interesse Aller geschehen soll, einheitlich durchgeführt wird.

Dem Staate ist also eine Herrschaft wesentlich und diese Herrschaft ist ihrem Zwecke und ihrem Begriffe nach nicht theilbar.

Gegen dieses Erforderniß der Einheitlichkeit der Herrschaft oder der Souveränetät verstößt die Gewaltentheilung Montesquieu's.

Drei von einander unabhängige Staatsgewalten, die einander im Wege stehen, wären die Anarchie.[1])

Ein geordnetes Staatswesen ist nur denkbar, wenn eine der drei Gewalten über die anderen oder irgend welche höhere Gewalt über alle Herr ist.

Schon in Montesquieu's Ausführungen selbst tritt die Oberherrschaft der gesetzgebenden Gewalt über die anderen zu Tage. Und als die erste französische Verfassung, welche auf der Lehre von der Gewaltentheilung aufgebaut war, die Verfassung vom 3. September 1791, ins Leben trat, ward dies noch deutlicher. Dort heißt es:

Die Souveränetät ist einig und untheilbar und steht dem Volke zu.

Das Volk, von dem allein alle Gewalten ausgehen, kann sie nur durch Uebertragung (délégation) ausüben.

Die gesetzgebende Gewalt ist einer Nationalversammlung übertragen (délégué), um durch sie mit der Sanction des Königs ausgeübt zu werden.

Die Regierung ist monarchisch. Die vollziehende Gewalt ist dem Könige übertragen, um unter seiner Autorität durch verantwortliche Minister und sonstige Beamte ausgeübt zu werden.

Die richterliche Gewalt ist an Richter übertragen, welche vom Volke auf Zeit gewählt werden.[2])

Daß nach einer solchen Verfassung der König nicht Herrscher über den Staat war, ist klar. Er war auch nicht Inhaber einer den übrigen Gewalten gleichgeordneten Gewalt. Die Souveränetät war

[1]) Montesquieu selbst allerdings war, wie die oben S. 134 Anm. 1 angeführte Stelle zeigt, der optimistischen Meinung, es werde sich ein concert bilden.

[2]) Const. vom 3./14. September 1791 Tit. III Art. 1—5.

beim Volke, ihre Ausübung bei der Nationalversammlung. Die sogenannte gesetzgebende Gewalt beherrschte als Staatsgewalt die übrigen.[1])

Als dann in Frankreich die Periode der Staatsumwälzungen beendet schien, da war es einer der glänzendsten Vertreter der Lehren des Parlamentarismus, Benjamin Constant[2]), der es unternahm, das Enteignungsverfahren gegen das Königthum auch auf jenem Gebiete durchzuführen, das ihm die Lehre Montesquieu's wenigstens noch zu Lehen belassen hatte.

Das Schlagwort entstand: Le roi règne et il ne gouverne pas. Der König herrscht, aber er regiert nicht. Was vom Herrschen noch übrig bleibt, wenn man das Regieren abzieht, ist freilich schwer zu sagen.

Die Lehre Constant's[3]) und des Parlamentarismus geht nun dahin, daß die Minister, weil dem Parlamente verantwortlich, und zwar unbeschränkt verantwortlich, auch die selbständigen d. h. dem Könige gegenüber selbständigen Träger der Vollzugsgewalt sein müssen. Die vollziehende Gewalt wird auf die Minister (le pouvoir ministériel) übertragen.

Aber wohin nun mit dem Könige? Es scheint nichts mehr für ihn übrig zu sein. Doch nein, Constant weiß Rath.

Der König bekömmt eine vierte, die mäßigende Gewalt — pouvoir modérateur — zugetheilt. Er hat, wenn zwischen Ministerium und Parlamentsmehrheit Zwiespalt entsteht, zu wählen, ob er die Minister entlassen oder das Parlament auflösen will. An die Wähler appelliren lautet der bezeichnende Ausdruck. Und diese Appellationsinstanz entscheidet endgiltig.

Das abwechselnde Geschäft der Ministerentlassung und Parlaments-

---

[1]) Const. von 1791 Tit. III Cap. 2 Sect. 1 Art. 3: „Il n'y a point en France d'autorité supérieure à celle de la loi; le roi ne règne que par elle et ce n'est qu'au nom de la loi qu'il peut exiger l'obéissance." Daß man hier statt loi ohne weiteres corps législatif setzen darf, zeigt die Aufzählung der Zuständigkeiten des letzteren in Cap. 3 Sect. 1 der Constitution.

[2]) Constant, cours de politique constitutionelle, Bruxelles 1836, 2 vol. (I p. 428, de la responsabilité des ministres, II p. 341).

[3]) Vgl. darüber die Erörterungen in meinem bayerischen Staatsrecht II S. 294 ff.

auflösung macht die einzige erhebliche Thätigkeit des Königs nach Benjamin Constant aus.

Die Zwischenzeit, welche zwischen solchen Staatsactionen nothwendig verläuft, verbringt der König damit, daß er unterschreibt, was die Minister ihm vorlegen, ohne daß er sich irgend einen Widerspruch in wesentlichen Dingen gestatten dürfte.

Das ist das Königthum des französisch-belgischen Parlamentarismus.

Und nun kommen wir denn zu der Frage: Mit welchen Mitteln wird diese Wirkung hergestellt? Wie muß das öffentliche Recht eines Staates beschaffen sein, damit der König, das Staatsoberhaupt dem Namen nach, genöthigt ist, in jene willenlose Rolle sich zu fügen?

Die belgische Verfassung wird uns darüber Aufschluß geben.

Diese vom Nationalcongresse im Jahre 1831 beschlossene Verfassung erklärt in Art. 25:

Alle Gewalten gehen vom Volke aus.[1])

Die folgenden Artikel[2]) theilen dann die Gewalten in ähnlicher Weise, wie es die französische Verfassung von 1791 that.

Der König hat, wie Art. 78 sagt, keine anderen Befugnisse als die, welche Verfassung und Gesetze ihm ausdrücklich beilegen.[3])

Das ist das unmittelbare Gegentheil des Satzes der oben genannten deutschen Verfassungen: Der König vereinigt in sich alle Rechte der Staatsgewalt.

Bezeichnend ist ferner die Bestimmung über die gesetzgebende Gewalt, wonach diese Gewalt gemeinschaftlich vom Könige, der Abgeordnetenkammer und dem Senate ausgeübt wird.[4])

Die Thätigkeit des Königs bei der Gesetzgebung wird als Veto

---

[1]) „Tous les pouvoirs émanent de la nation. Ils sont exercés de la manière établie par la Constitution."

[2]) Art. 26, 29, 30.

[3]) „Le roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la constitution et les lois particulières portées en vertu de la constitution même."

[4]) „Le pouvoir législatif s'exerce *collectivement* par le roi, la chambre des représentants et le sénat." Der Wortlaut ist dem Art. 14 der französischen Verfassung vom 14. August 1830 nachgeahmt.

aufgefaßt, also nicht als das Recht, Gesetze zu schaffen, sondern Gesetze zu hindern.[1])

Bei den Berathungen über die Verfassung erörterte man, ob man dem Könige nur ein aufschiebendes Veto zugestehen solle, wie es z. B. der König von Norwegen[2]) hat, oder ein unbeschränktes. Man entschied sich für letzteres.[3])

Hienach scheint es in der That, als ob hier der König in der Lage wäre, einen selbständigen Willen zu zeigen. Indessen ist das, wie wir sehen werden, nur ein Schein.

Der springende Punkt nämlich für die Gestaltung des ganzen Verhältnisses der gesetzgebenden und vollziehenden Gewalt zu einander sind die Bestimmungen über die Erhebung der Steuern und über das Budget.

Die natürlichen Grenzen zwischen Gesetzgebung und Verwaltung werden zu Gunsten der gesetzgebenden Körper verschoben und dadurch die vollziehende Gewalt zur Unterthanin der gesetzgebenden Gewalt, der König zum abhängigen Werkzeuge des Parlaments gemacht.

Art. 111 der belgischen Verfassung lautet:

„Die Staatsauflagen werden jährlich bewilligt. Die Gesetze,

---

[1]) La faculté d'empêcher. Vgl. über dieses „Veto" die treffenden Bemerkungen von P. Laband, das Staatsrecht des Deutschen Reiches II S. 7 f., nun 2. Aufl., I S. 518.

[2]) § 79 des norwegischen Grundgesetzes sagt, daß ein Beschluß, welcher von drei ordentlichen Storthingen, welche nach drei verschiedenen auf einander folgenden Wahlen zusammengesetzt und überdies durch mindestens zwei dazwischen liegende ordentliche Storthinge getrennt sind, unverändert angenommen wurde, ohne daß in der Zwischenzeit ein entgegenstehender Storthingsbeschluß ergangen wäre, und welcher nun dem Könige nochmals mit dem Begehren vorgelegt wird, daß er demselben seine Sanction nicht verweigern möge, sofort Gesetz werden solle, wenn auch dessen Sanction nicht erfolgt sein würde, ehe das Storthing auseinandergeht. Vgl. dazu die Abhandlung von K. v. Maurer: „Der Verfassungskampf in Norwegen" in der kritischen Vierteljahresschrift für Gesetzgebung u. Rechtswissenschaft von A. Brinz und M. Seydel, N. F. VI (1883) S. 92 ff., H. Martens, der norwegische Verfassungsconflict in G. Schmoller's Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirthschaft VII (1883) S. 1235 ff., IX (1885) S. 237 ff.

[3]) Vgl. J. B. Bivort, commentaire sur la constitution belge, Anmerkungen zu Art. 69 der Constitution.

durch welche sie festgesetzt sind, gelten nur für ein Jahr, wenn sie nicht erneuert werden." [1])

Art. 115 sagt ferner:

„Alle Jahre beschließen die Kammern . . . über das Budget. Alle Einnahmen und Ausgaben des Staates müssen in das Budget . . . eingestellt werden." [2])

Somit ist also der wichtigste und entscheidendste Akt der Verwaltung, die Regelung des Staatshaushalts, völlig in das Bereich der gesetzgebenden Gewalt gerückt.

Es gibt Steuergesetze nur für ein Jahr. Das Budget wird durch Gesetz festgestellt.

Damit ist die Herrschaft des Parlaments über den König ausgesprochen. Es wird auf einjährige Kündigung regiert.

Und diese Wirkung ist von der Verfassung beabsichtigt.

Wenn, so sagt man im Anschlusse an die Worte Montesquieu's, die gesetzgebende Gewalt nicht jährlich, sondern für die Dauer über die Steuererhebung bestimmt, so läuft sie Gefahr, ihre Freiheit zu verlieren. Denn alsdann würde die vollziehende Gewalt nicht mehr von ihr abhängen. [3])

Mit dem Rechte der Verweigerung der Steuern und des Budgets hat das Parlament die Macht, die Krone zu zwingen, so zu regieren, wie das Parlament will.

Es ist nicht blos eine Forderung der politischen Klugheit, es ist ein Gebot der Nothwendigkeit, daß die Krone ihre Minister der Parlamentsmehrheit entnimmt und die Minister wechselt, wenn diese Mehrheit wechselt.

---

[1]) „Les impôts au profit de l'État sont votés annuellement. Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an, si elles ne sont renouvelées."

[2]) „Chaque année les chambres arrêtent la loi des comptes et votent le budget. Toutes les recettes et dépenses de l'état doivent être portées au budget et dans les comptes."

[3]) Montesquieu, de l'ésprit des lois liv. XI chap. VI: „Si la puissance législative statue, non pas d'année en année, mais pour toujours, sur la levée des deniers publics, elle court risque, de perdre sa liberté, parceque la puissance exécutrice *ne dépendra plus d'elle*, et quand on tient un pareil droit pour toujours, il est assez indifférent qu'on le tienne de soi ou d'un autre."

Der König würde auch andere Miniſter nicht finden als ſolche, die der Parlamentsmehrheit genehm ſind; denn ohne Budget können die Miniſter nicht geſetzmäßig regieren.

Der parlamentariſche König kann ſich nicht, wenn ſein Parlament zu functioniren verſagt, auf ſeine Staatsgewalt zurückziehen. Denn er hat nicht die Staatsgewalt; er hat nur des pouvoirs d'attribution.[1])

So macht ſich denn die Einheitlichkeit der Souveränetät mit unbeugſamer Kraft geltend.

Es hätte nicht genügt, daß die belgiſche Verfaſſung den Grundſatz der Souveränetät des Volkes ausſprach. Sie mußte auch die höchſte Gewalt, die vom Volke nicht unmittelbar ausgeübt werden kann, der Ausübung nach Einem Organe anvertrauen, das den anderen Organen überlegen iſt.

Nur der König oder das Parlament konnte das ſein.

Die belgiſche Verfaſſung hat für das Parlament, für die geſetzgebende Gewalt ſich entſchieden.[2])

Dabei darf man nicht etwa einwenden, daß der König ja nach Art. 26 und 69 der Verfaſſung nicht blos das Recht der Theilnahme an der Geſetzgebung, ſondern ſogar das Recht der Sanction, des „abſoluten Veto" hat.[3])

Das Veto iſt eine ſtumpfe Waffe da, wo es ſich nicht darum handelt, etwas zu hindern, ſondern etwas zu erlangen, nämlich die Mittel zur Führung der Regierung, und das Recht der Sanction nützt nichts, wo es nichts zu ſanctioniren gibt.

Im Gegentheile, das Recht der Sanction verliert durch das Recht des Parlaments, Steuern und Budget zu verſagen, ſeinen Halt ſelbſt da, wo die Sanction an ſich ſachliche Bedeutung hätte.

Durch Verſchließung der ſtaatlichen Einkommensquellen kann das Parlament, wie alles Andere, ſo auch die Sanction eines Geſetzes von der Krone erzwingen.

---

[1]) A. Batbie, traité théorique et pratique de droit public et administratif, 2. éd., Paris 1885, III p. 127 sv.

[2]) Batbie a. a. O.: „En Belgique ... le roi n'a que des pouvoirs d'attribution, tandis que la plénitude du pouvoir réside dans les chambres."

[3]) Art. 69: „Le roi sanctionne et promulgue les lois."

Das Ergebniß unserer Untersuchungen ist ein völlig klares. Bei der parlamentarischen Regierungsform ruht die Souveränetät, welche dem Rechte nach dem Volke zusteht, der Ausübung nach nicht in den Händen des Königs, sondern in den Händen des Parlaments. —

Die wesentlichen und unterscheidenden Merkmale der constitutionellen und der parlamentarischen Regierungsform sind hiemit dargelegt.

Eines ist dabei ausdrücklich zu betonen.

Es ist nicht angängig, die eine oder die andere dieser Regierungsformen da, wo sie nach der Verfassung besteht, gewissermaßen wie einen unrechtmäßigen Zustand anzusehen.

Jedes staatliche Gemeinwesen mag sich einrichten, wie ihm gutdünkt.

Und wenn etwa einer seiner Bürger es unternehmen wollte, darzuthun, die bestehende Form der Regierung sei unzweckmäßig, so wird er nicht den philosophischen Vorzug der einen Staatsform vor der andern, sondern er wird nachzuweisen haben, daß *diese* Staatsform für *diesen* Staat die beste ist.

Jene allgemeinen Betrachtungen über die vorzüglichste Staatsverfassung haben keinen Sinn. Sie gehen von einer Voraussetzung aus, die nie bestand und nie bestehen wird, der Gleichartigkeit aller Völker und Zeiten.

Die Verfassungsfrage ist eine besondere für jeden Staat, und man kann daher sehr wohl dazu gelangen, von zwei Männern, die in zwei verschiedenen Staaten für dieselbe Staatsform eintreten, den Einen für einen einsichtigen Staatsmann, den Anderen für einen Thoren zu halten.

Aber eine allgemeine Lehre wird derjenige, welcher mit aufmerksamen Blicken die Geschichte der Staaten und ihrer Verfassungen verfolgt hat, dem bunten Wechsel der Erscheinungen dennoch entnehmen.

Soll der Staat die Zwecke völlig erfüllen, um deren willen er da ist: Förderung der geistigen und wirthschaftlichen Interessen des Volkes und Schutz dieser Interessen nach Innen und nach Außen — dann muß die Staatsgewalt ein ruhiger Besitz sein.

Die Kräfte des Volkes dürfen nicht in fortwährendem Ringen um die Herrschaft sich abnützen.

Eine geordnete Verwaltung allein sichert den Bestand des Staates.

Der Zwieſpalt der Parteien freilich wird in keinem Staate fehlen. Es iſt dies eine nothwendige Erſcheinung des Staatslebens, die je nach Umſtänden Schaden, die indeſſen auch eine fortſchreitende Entwickelung zum Beſſern bringen kann.

Aber einen Kampf gibt es, den kein Staatsweſen, und wäre es das ſtärkſte, auf die Dauer ohne Gefährdung ſeines Daſeins zu ertragen vermag: — es iſt der Kampf um die Souveränetät.

III.

Die Demokratie.[1])

(1887.)

Sir Henry Sumner Maine, der bekannte englische Rechtsgelehrte, hat in der „Quarterly Review" vier Aufsätze veröffentlicht, die hauptsächlich eine Untersuchung des Wesens der Demokratie zum Gegenstande haben. Die Aufsätze sind dann auch in Buchform unter dem Titel: „On popular government" erschienen und neuerlich durch eine Uebertragung Paul Friedmann's (Berlin, Springer), dem deutschen Publikum zugänglich gemacht worden. Diese deutsche Ausgabe führt, in allerdings nicht ganz glücklicher Uebersetzung, den Titel: „Die volksthümliche Regierung."

Die Schrift Maine's ist so interessant und geistvoll, daß sie es wohl verdient, durch eine Darlegung ihres wesentlichen Inhaltes der Beachtung der politisch gebildeten Kreise Deutschlands empfohlen zu werden.

Der erste Aufsatz handelt von den Aussichten der demokratischen Regierungsform.

Vor etwa hundert Jahren, so beginnt Maine, waren in dem Frankreich des absoluten Königthums die bevorrechteten Stände wie blind gegenüber der nahenden Staatsumwälzung. Heute beherrscht der demokratische Gedanke das westliche Europa und neun Zehntel der Menschen sehen, gleichviel mit welchen Gefühlen, die Regierung durch den Volkswillen als etwas an, was immer währen wird. Und

[1]) Zuerst erschienen in der Allgemeinen Zeitung, Beilagen vom 15. und 16. November 1887, Nr. 317, 318, S. 4673 f., 4690 f.

doch wird durch die Erinnerung an jene frühere überraschende Umgestaltung die Frage nahe gelegt, ob wirklich geschichtliche Erfahrung und verständige Voraussicht die Annahme rechtfertigen, es werde den neueren Regierungsformen ewige Dauer beschieden sein.

Diese Frage unterwirft denn der Verfasser einer Prüfung.

Die Ansichten über das Verhältniß von Herrscher und Unterthan haben in den letzten zwei Jahrhunderten eine allmähliche Aenderung erfahren. Nach der älteren Ansicht ist der Herrscher der Herr der Unterthanen, nach der neueren Ansicht ist er der Agent und Diener der Unterthanen, die nur gezwungen sind, ihm ihre Gewalt anzuvertrauen, weil sie selbst in ihrer Vielzahl sie nicht ausüben können. Die meisten europäischen Staaten haben heutzutage politische Einrichtungen, die den verschiedenen Uebergangsstadien von der älteren Ansicht zur neueren, vom Absolutismus zur Volkssouveränetät angehören. Maine zählt eine Reihe von Staaten auf, welche der Lehre von der Volkssouveränetät huldigen. Mit Deutschland weiß er sich nicht recht abzufinden. Bezüglich Englands aber bemerkt er, es gebe kein Land, wo thatsächlich so sehr nach der neuen Lehre gehandelt werde, während die äußeren Formen fortbestehen, welche der entschwundenen staatsrechtlichen Auffassung entsprechen.

In der That aber ist es England, wo zuerst nach gewaltigen inneren Kämpfen 1689, wenn nicht in Worten, doch in Werken die Lehre aufgestellt wurde, daß die Regierung der Diener der Gesellschaft sei.

Es mag gut sein, hier einzuschalten, daß zwischen rechtlichem Dienen, Abhängigkeit und thatsächlichem, selbständigem Dienen ein Unterschied ist. Friedrich der Große hat sich den ersten Diener des Staates genannt, gewiß nicht im Sinne rechtlicher Dienstbarkeit.

Die englischen Einrichtungen, so fährt Maine fort, begannen in der Mitte des vorigen Jahrhunderts die Aufmerksamkeit des Festlandes, zuerst der Franzosen, zu erregen. Bald darauf aber vollzogen sich zwei Ereignisse, deren eines, die Gründung der Vereinigten Staaten, der Verbreitung der politischen Gedanken Englands förderlich, deren anderes, die französische Staatsumwälzung, dieser Verbreitung abträglich war. Es währte geraume Zeit, ehe es der politischen Freiheit

gelang, die Mißgunst zu überwinden, in welche sie durch die Schreckenszeit gekommen war. Aus dem Zusammenwirken des Wunsches nach Freiheit mit dem Widerwillen gegen die französischen Versuche sind jene Anschauungen entstanden, durch welche die Verfassungsbestrebungen des europäischen Festlandes hervorgerufen wurden.

So sind denn kaum zweihundert Jahre verflossen, seitdem der Grundsatz der Volkssouveränetät aufgestellt worden ist, noch nicht hundert Jahre, seitdem er außerhalb Englands und seiner Colonien thatsächliche Geltung erlangt hat. Was ist nun, fragt der Verfasser, die politische Geschichte der Staaten, in denen dieser Grundsatz mehr oder minder zur Anerkennung gekommen ist?

Maine läßt diese Geschichte rasch an uns vorbeiziehen und hebt hervor, welch' bedeutende Zahl von Staatsumwälzungen sie aufzuweisen hat. Nur bei den Vereinigten Staaten wird eine, vom Bürgerkriege abgesehen, verhältnißmäßig große Stetigkeit der Regierung anerkannt. Deutschland wird etwas ungenügend gewürdigt. Es will fast scheinen, als ob dem Verfasser die Grundgedanken des deutschen Constitutionalismus nicht ganz vertraut seien. Wir werden später noch darauf zurückkommen. Bei der französischen Verfassungsgeschichte wird die sonderbare Erscheinung angemerkt, daß von der älteren bourbonischen Linie, die thatsächlich viel politische Freiheit gewährte, niemals die Lehre von der Volkssouveränetät anerkannt wurde, während die Bonaparte, welche diese Lehre ohne alle Einschränkung verkündeten, thatsächlich den strengsten Despotismus übten.

Aus den beobachteten geschichtlichen Vorgängen zieht Maine den Schluß, daß die aus der Volkssouveränetät hervorgegangenen Regierungen große Hinfälligkeit zeigen, daß seit dem Auftreten der Volkssouveränetät die Sicherheit der Regierungen eine geringere geworden ist. Die Anhänger der Demokratie sehen dieß nicht. Sie leiden an derselben Blindheit, wie die Legitimisten. Die Fälle, in welchen die Unsicherheit demokratischer Regierungen zu Tage tritt, sind ihnen vereinzelte Siege des bösen Princips. Aber der ruhige Forscher, sagt Maine, schließt nicht in solcher Weise. Ihm scheint die Thatsache ernster Beachtung werth, daß seit jenen fernen Jahrhunderten, da römische Kaiser von der Gnade der Prätorianer abhingen, es kein

Zeitalter gegeben hat, wo die Unsicherheit der Regierungen so groß war, wie jetzt, da die Regierenden die Beauftragten des Volkes sind.

Welches sind nun die Gründe dieses merkwürdigen Verlustes an politischem Gleichgewichte? Der Verfasser versucht sie anzugeben.

Man kann, so sagt er, wahrnehmen, daß seit dem Anfange unseres Jahrhunderts die Völker des westlichen Europa von zwei sehr verschiedenen Gefühlen beeinflußt werden. Das eine ist der Wunsch nach Größe des Vaterlandes, von den Gegnern Chauvinismus genannt. Das andere, im Munde der Gegner Radicalismus, besteht in dem Bestreben der Massen, in das sich die Minderheit bereits ergibt, unter dem Namen Freiheit Antheil an der politischen Macht zu haben und durch ihre Abgeordneten zu regieren. Die Erfüllung des ersten Wunsches erfordert eine große Kriegsmacht, der fast die ganze männliche Bevölkerung in der Blüthe ihrer Jahre angehört. Wie aber können sich große Heere mit demokratischer Regierung vertragen? Es gibt keinen größeren Gegensatz, als den zwischen einem streng geschulten Heere und einem demokratisch regierten Volke. Die kriegerische Haupttugend ist Gehorsam; dem Befehle ist ohne Kritik zu folgen. Das Hauptrecht der Demokratie ist, die Vorgesetzten zu kritisiren; die öffentliche Meinung ist die Triebkraft des demokratischen Staatswesens. Die Grundsätze beider Systeme stehen in unmittelbarem Widerstreit. Wer ehrlich versucht, beiden zu folgen, schneidet gewissermaßen sein sittliches Wesen mitten durch.

Die Erfahrungen der Neuzeit lehren, daß je demokratischer die Staatsformen sind, desto schwerer das Heer gehindert werden kann, Politik zu treiben. Militäraufstände werden zwar von Offizieren gemacht, aber nicht eher, als bis die Soldaten begriffen haben, daß der Antheil an Macht, den jeder als Glied seines Regiments besitzt, mehr werth ist, als der Antheil des Wählers an Macht in seinem Wahlbezirke. Militäraufstände sind in Spanien und den Ländern spanischer Sprache am häufigsten. Es sind sehr geistreiche Erklärungen für diese Eigenthümlichkeit gegeben worden; die einfachste aber heißt Gewohnheit. Für ein Heer, das sich ein erstes Mal in die Politik gemengt hat, ist die Verlockung sehr groß, dieß wieder zu thun. Es ist ein weit einfacheres und wirksameres Mittel, seine Ansicht durch-

zusetzen, als der Gang zur Wahlurne, und sehr viel vortheilhafter für die Führer.

Das Heer und der Pöbel haben mehrmals gemeinsam demokratische Regierungen gestürzt. Im Allgemeinen aber sind solche Regierungen in ihrer radicalsten Form vom Heere beseitigt worden, in ihrer gemäßigteren Form hatten sie den Pöbel zum Hauptgegner. Der Charakter des letzteren und seine Angriffsweise haben sich gegen früher geändert. Vordem war der Pöbel ein in Auflösung begriffener Theil der Gesellschaft, der, die Bande des Gesetzes sprengend, vornehmlich auf Unordnung und Zerstörung ausging. Jetzt aber werden Pöbelhaufen mehr und mehr die Vertreter ganz bestimmter Ansichten. Und mit seinem Charakter hat der Pöbel auch die Kampfweise geändert. Die Nitroglycerinbombe und das Päckchen Dynamit sind für die neuen Feinde der Regierungen ebenso kennzeichnend, wie die intransigenten Grundsätze.

Maine meint, daß diese Schwierigkeiten, welche für die demokratischen Regierungen entstanden sind, wohl erst durch die Erfahrung erkannt werden konnten, andere aber wären, als in der Natur der Sache begründet, vorauszusehen gewesen.

Zu diesen Schwierigkeiten rechnet Maine vor allem jene, welche aus zu großer Verallgemeinerung des Wahlrechtes hervorgehen. Die politische Macht werde so in unendlich viele Stückchen zertheilt, der Antheil des Einzelnen verschwindend klein und für ihn fast werthlos. Damit eröffne sich das Feld für den Demagogen, den wirepuller oder Marionettenzieher, wie ihn die Amerikaner nennen. Unterstützt von dem menschlichen Drange, Partei zu nehmen, sammle dieser politische Chiffonier jene Stückchen Macht und mache sie brauchbar. Es sei eine Täuschung, daß ein ausgedehntes Wahlrecht den Fortschritt und neue Gedanken fördere. Zunächst allerdings führe es zum Radicalismus und zum Umsturze bestehender Einrichtungen, aber auf die Dauer werde es einen höchst schädlichen Conservatismus hervorbringen. Man werfe nur einen Blick auf die Hauptepochen der Erfindungen und gesellschaftlichen Veränderungen in den letzten zwei Jahrhunderten und bedenke, was geschehen wäre, wenn es schon damals allgemeines Wahlrecht gegeben hätte. Wolle man aber diesen Hinweis auf die

Vergangenheit nicht gelten lassen, so möge man betrachten, wie das Plebiscit in Frankreich, das Referendum in der Schweiz gewirkt habe.

Demokratische Regierungen, sagt Maine, können nur in einer Weise geführt werden, welche eine weitere Zerstückelung der politischen Macht mit sich bringt. Indem aber diese Regierungen ihre Wahlbasis immer mehr erweitern, werden sie auch mehr und mehr gezwungen, die flachsten und alltäglichsten Ansichten zur Richtschnur für Gesetzgebung und Politik zu nehmen.

Es gibt, so schließt Maine seinen ersten Aufsatz, nur zwei nennenswerthe Beispiele der Beständigkeit von Volksregierungen: der Erfolg der englischen Verfassung unter ganz besonderen Umständen während etwa 200 Jahren, der Erfolg der amerikanischen Verfassung unter noch außergewöhnlicheren Umständen während 100 Jahren. „Was unsere englische Verfassung betrifft, so ist jenes genaue Gleichgewicht der Kräfte, welches ihren gleichmäßigen Lauf bedingte, vielleicht dazu bestimmt, gestört zu werden. Eine dieser Kräfte wird sich möglicherweise auf Kosten der anderen zu sehr verstärken, so daß vielleicht das politische System Englands mit der nationalen Größe und dem Reichthume, den es hervorbringt, in nichts zerfließen und untergehen wird."

In dem zweiten Aufsatze untersucht Maine die Natur der Demokratie. Er geht davon aus, daß Demokratie nichts weiter ist als eine Regierungsform: die Regierung des Staates durch Viele im Gegensatze zu der Regierung durch Wenige oder durch einen Einzelnen. Die Demokratie, die Leitung des Staates durch einen zahlreichen, nicht genau begrenzten Theil der Gesellschaft, hat durchweg die nemlichen Bedingungen zu erfüllen wie die Monarchie. Sie hat die gleichen Functionen zu verrichten, wenn auch mittels anderer Organe. Der Maßstab des Erfolges in der Erfüllung der nothwendigen und natürlichen Pflichten einer Regierung — Wahrung der staatlichen Interessen nach außen, Wahrung der staatlichen Rechtsordnung im Innern — ist hier wie dort derselbe. Ist die Demokratie hierin Fehlern mehr ausgesetzt als andere Regierungsformen, dann ist sie auch um so viel schlechter als diese.

Man mag, sagt Maine, der Demokratie manche Vorzüge zuge-

ſtehen. Aber ſeien dieſe ſo ſchätzbar wie immer, ſie werden durch einen großen Nachtheil mehr als aufgewogen. Die Demokratie iſt von allen Regierungsformen weitaus am ſchwerſten zu handhaben. Die regierende Menge iſt ſich deſſen kaum bewußt. Ja, ſie ſteigert die Schwierigkeiten noch durch ihre Gier, mehr und mehr Macht unmittelbar ſelbſt auszuüben. Aus der Schwierigkeit der demokratiſchen Regierungsform erklärt ſich die kurze Dauer demokratiſcher Regierungen.

Unter allen Regierungen werden die Handlungen des Staates durch Willensakte hervorgerufen. In welcher Weiſe aber kann eine Menge einen Willen haben? Die gewöhnliche Meinung iſt die, daß die Menge ſich entſchließt, wie ſich ein Einzelner entſchließt, daß der Demos wie der Monarch entſcheidet.

Man ſpricht von Volkswillen, vox populi, öffentlicher Meinung. Aber was bedeuten ſolche Ausdrücke? Sie ſollten bedeuten, daß eine große Anzahl Menſchen in einer großen Anzahl Fragen zu gleichen Schlüſſen und damit zu einem gleichen Entſchluſſe gelangen könne. Dieß iſt aber nur bei den allereinfachſten Fragen möglich. Jeder noch ſo geringe Zuwachs an Schwierigkeit vermindert die Wahrſcheinlichkeit der Uebereinſtimmung. Wird die Schwierigkeit irgendwie erheblich, ſo kann die Uebereinſtimmung nur bei wohlgeſchultem Verſtande und mit Hilfe von Darlegungen erzielt werden. Bei den ſehr verwickelten Fragen der Politik iſt ein gemeinſamer Entſchluß der Menge eine reine Einbildung. Könnte man aber auch wirklich in ſolchen Fragen die Meinung der Menge ermitteln und hienach die Geſetzgebung und Verwaltung des Staates einrichten, ſo wäre viel darauf zu wetten, daß der größte und verderblichſte Unſinn geſchehen und aller Fortſchritt gehemmt würde. Die Schwärmer für die Demokratie verwechſeln den Satz, daß der Demos im Stande iſt, zu wollen, mit dem Erfahrungsſatze, daß er im Stande iſt, die Meinung eines Mannes oder einiger Weniger anzunehmen und daraufhin ſeinen Werkzeugen Vorſchriften zu geben. Die unbeſchränkte Demokratie kann die öffentlichen Fragen nur in derſelben Weiſe entſcheiden, wie die alten Gerichtshöfe des ganzen Volkes, indem ſie Jemandem, der zu ihr ſpricht, Beifall klatſcht. Die herrſchende Menge wird nur zu einer Anſicht gelangen, indem ſie die Anſicht Irgendjemandes annimmt, vielleicht eines großen Partei-

führers, vielleicht eines kleinen Winkelpolitikers oder die einer organisirten kleinen Gesellschaft oder endlich die einer anonymen Zeitung.

Die interessantesten und im Ganzen erfolgreichsten Versuche einer Regierung durch das Volk sind jene, bei welchen den Schwierigkeiten dieser Regierungsform offen Rechnung getragen wird. Obenan steht die englische Erfindung der repräsentativen Regierung. In der Blüthezeit dieses Systems wählte eine Körperschaft von Stimmberechtigten, die nie sehr zahlreich war, eine Anzahl Männer als ihre Vertreter in das Parlament, gab ihnen aber keine bestimmten Aufträge, sondern nur eine allgemeine Instruction, auf eine gewisse Richtung der Politik hinzuwirken. Die Folge hievon war, daß die Schwierigkeiten der Regierung in demselben Maße vermindert wurden, in welchem die Zahl derer beschränkt war, die in den öffentlichen Angelegenheiten zu entscheiden hatten. Dieses berühmte System geräth jetzt durch die Annahme in Verfall, daß große Menschenmengen alle nöthigen Fragen unmittelbar entscheiden können. Das Mittel, den Abgeordneten zum bloßen Sprachrohr der gesammelten Meinungen seines Wahlkreises zu machen, ist der „Caucus", das imperative Mandat. Und unglücklicherweise geht die Umwandlung des unbeschränkten Vertreters in einen instruirten Abgesandten gerade jetzt besonders schnell vor sich, wo das Haus der Gemeinen anfängt, an den inneren Schwierigkeiten zu leiden, die eine Folge seiner großen Mitgliederzahl sind.

Die alten italienischen Lehrer der Giftmischerei sollen ihre Lehren immer in eine eigenthümliche Reihenfolge gebracht haben: sie handelten vom Gifte, dann vom Gegengifte, endlich vom Stoffe, durch welchen die Wirkung des Gegengiftes aufgehoben wird. Das Gegengift gegen die angeborenen Schwächen der Demokratie war die Repräsentativverfassung; der Stoff, welcher es wirkungslos macht, ist jetzt im „Caucus" gefunden worden.

Als weitere Versuche, den Schwierigkeiten der Demokratie Rechnung zu tragen, nennt Maine die Einrichtung des Plebiscits und des Referendums und legt dar, daß diese Mittel nicht geeignet seien, ihren Zweck zu erreichen.

In der That, fährt er fort, sind die angeborenen Schwierigkeiten der demokratischen Regierung so zahlreich und bedeutend, daß diese

Regierungsform in den Großstaaten der Gegenwart weder bestehen, noch irgend etwas leisten könnte, wenn ihr nicht gewisse Kräfte zu Hilfe kämen, die der Demokratie zwar nicht ausschließlich eigen sind, deren Energie aber durch dieselbe sehr gesteigert wird.

Von diesen ist der Parteigeist zweifellos der Demokratie am nützlichsten. Parteigeist hat viel Aehnlichkeit mit Religion. Parteigänger wie Gläubige bilden sich leicht ein, daß sie sich nach reiflicher Ueberlegung entschlossen haben. In Wirklichkeit sind sie in ihre Lehre hineingeboren oder durch Zufall hineingerathen, aber ihr darum nicht minder anhänglich. Zwischen Partei- und militärischer Disciplin herrscht starke Verwandtschaft. Wie der Krieg, erzeugt der Parteikampf große, jedoch einseitige Tugenden. Er setzt zugleich einen erheblichen Theil der gewöhnlichen Moral außer Kraft. Grundsätze werden befolgt, die nicht die Grundsätze der Sitten- und Glaubenslehre sind, und die Menschen begehen Handlungen, die außer zwischen Feinden oder politischen Gegnern wohl allgemein für unsittlich oder sündhaft gelten würden.

Indessen, so gewaltig auch der Parteigeist heutzutage in den Demokratien wirkt, der Bruchtheil politischer Macht, der auf den Einzelnen trifft, ist doch so verschwindend klein, daß es selbst mit Hilfe des „Caucus", der Rednerbühne und der Zeitungsartikel kaum gelingen würde, Hunderttausende oder Millionen von Menschen in die nöthige Aufregung zu versetzen, wenn sich nicht noch eine andere politische Kraft dem Parteigeiste zugesellte. Diese ist — um es gerade heraus zu sagen — die Bestechung. Maine versteht den Ausdruck im weiten Sinne. Es gibt, sagt er mit einem sehr boshaften Seitenhiebe, zwei Arten der Bestechung. Man kann bestechen, indem man gierigen Anhängern öffentliche Stellen verspricht oder gibt; man kann auch, weit einfacher, bestechen, indem man durch Gesetze dem einen Theile des Volkes sein Eigenthum raubt, um es dem anderen zuzuwenden.

Parteigeist und Bestechung, die beiden Kräfte, welche die Fähigkeit haben, große Menschenmengen zu disciplíniren, sind wohl so alt wie die Anfänge alles politischen Lebens. Aber in neuester Zeit ist noch eine dritte Erfindung gemacht worden, um zwar nicht Uebereinstimmung, aber den Schein der Uebereinstimmung großer Menschenmengen hervorzubringen. Es ist dieß nach Maine das Verallge-

meinern, die Kunst, schnell allgemeine Sätze über politische Gegenstände aufzustellen und mit Ueberzeugung vorzutragen. Maine entwickelt dieß unter Aufbietung des ganzen Geschickes, das ihm in hohem Maße eigen ist, einschneidendste Satire mit der Kälte des wissenschaftlichen Beobachters zu verbinden.

Früher, so sagt er, hielt man dafür, daß die Fähigkeit, allgemeine Sätze zu begreifen, ein Vorzug der gebildetsten Geister sei, daß diese sich dadurch von der Menge unterschieden, die immer am Einzelnen zu kleben pflegt. Neuerlich ist der Glaube an allgemeine Sätze ein Merkmal zwar nicht der ungebildeten, aber der halbgebildeten Klassen geworden. Zugleich haben strebsame Politiker das Geheimniß entdeckt, wie man zahllose allgemeine Sätze verfertigen kann. Nichts ist einfacher. Jeder allgemeine Satz ist das Ergebniß einer Abstraction, wobei man eine gewisse Anzahl von Einzelheiten außer Betracht läßt. Der Werth allgemeiner Sätze hängt also von dem verhältnißmäßigen Werthe der beachteten und der nicht beachteten Einzelheiten ab. Die moderne Leichtigkeit in der Aufstellung allgemeiner Sätze beruht nun auf einer hastigen und nachlässigen Ausscheidung, obgleich gerade diese Auswahl, wenn sorgfältig vorgenommen, das einzige Schwierige an der Sache ist. Massenhaft und wie mit der Maschine werden allgemeine Sätze hervorgebracht, die, sobald man sie untersucht, als das Ergebniß der Beobachtung nur weniger, unwichtiger und unzuverlässiger Einzelheiten sich darstellen. Auf eine reine Demokratie hat diese Art allgemeiner Formeln einen ungeheueren Einfluß. Durch schöne Redensarten läßt sich die Menge leicht bewegen, unbewiesenen und vielleicht unbeweisbaren Sätzen beizustimmen. So wird scheinbar eine allgemeine Ansicht erzielt. Einem unklaren Satze ist ungefähr zugestimmt worden und nun soll die Volksstimme, die Gottes Stimme ist, gesprochen haben. Diese leichtfertige Art, seine Zustimmung zu geben, ist, so nützlich sie der Demokratie sein mag, eine der verderblichsten Angewöhnungen eines Volkes. Sie hat den französischen Verstand schon ungemein geschwächt; sie äußert einen sehr schädlichen Einfluß auf den Verstand der Engländer.

Maine schließt diese Betrachtungen mit folgenden Sätzen. Er wolle den demokratischen Regierungen nicht alle Vortheile absprechen,

die ihnen zugeschrieben worden seien. Aber so viel glaube er gezeigt zu haben, daß die Demokratie an dem Fehler leide, die weitaus schwierigste Regierungsform zu sein, und daß die Einflüsse, durch welche diese Schwierigkeiten hauptsächlich überwunden worden sind, entweder der Sittlichkeit oder dem Verstande der herrschenden Menge zum Schaden gereichen.

Und nun, so fährt Maine fort, sollte man meinen, daß, wenn die Herrschaft der Menge wirklich unabwendbar ist, die größten Denker sich mit der Frage beschäftigen würden, wie diese Menge in den Stand zu setzen sei, die nothwendigen Pflichten einer Regierung zu erfüllen. Aber weder in England, das als Vaterland der demokratischen Einrichtungen den nächsten Beruf hiezu hätte, noch auf dem Festlande ist etwas Nennenswerthes in dieser Richtung geschehen. Maine weiß nur den Versuch zu erwähnen, den Belgien mit dem Gesetze vom 24. August 1883 bezüglich des Provincial- und Gemeindewahlrechtes gemacht hat. Nach diesem Gesetze kommt das Wahlrecht nicht nur dem Besitze, sondern jeder Art erwiesener Tüchtigkeit zu, Jedem, der eine höhere Schule mit Erfolg besucht hat, Jedem, der eine bestimmte Prüfung abgelegt hat, endlich jedem Werkführer in einer Fabrik oder großen Werkstätte. Der Gedanke, der hier durchgeführt erscheint, ist der, die Macht nicht der Menge, sondern den Kräftigsten unter der Menge einzuräumen.

Im Grunde genommen aber, meint Maine, gebe es nur ein Land, wo die Frage der sichersten und brauchbarsten Form demokratischer Regierung genügend erörtert und wo das Ergebniß praktisch erprobt worden sei, die Vereinigten Staaten. Dort habe die Erfahrung gelehrt, daß die Demokratie durch wohlersonnene verfassungsmäßige Vorkehrungen erträglich gemacht werden könne. Die öffentlichen Gewalten seien dort scharf abgegrenzt, ihre Ausübung sei genau geregelt und jede Gewähr gegen unbedachtsame Aenderungen der wichtigeren Verfassungseinrichtungen gegeben. Aber bei der ausnahmsweisen Natur seiner Verhältnisse liefere Amerika keinen Beweis von allgemeiner Giltigkeit.

Diese Ausführungen, welche den beiden ersten der vier Aufsätze Maine's entnommen sind, enthalten das Wesentliche seiner Gedanken.

Feine Beobachtung und kritische Schärfe wird man dem englischen Gelehrten nicht absprechen können. Aber seine Ergebnisse sind doch in der Hauptsache verneinend. Den Anlaß zu seinen Betrachtungen hat ihm ersichtlich die Krisis gegeben, in welche das Verfassungsrecht seines Vaterlandes gerathen ist. Aber zu Vorschlägen, wie die bestehenden Schwierigkeiten zu überwinden seien, gelangt er nicht. Im zweiten Artikel wird noch die Stellung der verschiedenen Theilhaber der öffentlichen Gewalt in England, der Krone, des Cabinets und der beiden Häuser des Parlaments, kurz erörtert und dabei die geminderte Macht der Krone erwähnt, jedoch ohne eine Andeutung darüber, daß Maine darin einen Uebelstand erblicke. Im dritten Artikel ist unter anderem die Frage der Umgestaltung des Oberhauses berührt. Der vierte Artikel schildert die Verfassung der Vereinigten Staaten. All' dieß gibt kein Bild der eigenen politischen Wünsche Maine's. Eines freilich läßt sich aus der Schrift mit einiger Sicherheit abnehmen, daß nämlich dem Verfasser gegenüber den Wandlungen, welche die politischen Zustände seines Vaterlandes neuerlich erlitten haben oder zu erleiden im Begriffe stehen, die in integrum restitutio das Willkommenste wäre. Es wird dieß insbesondere aus einigen Aeußerungen ersichtlich, die er gelegentlich der Erörterung der Oberhausfrage macht. Er sagt dort:

> „Die Behauptung, die Erblichkeit eines Antheils an der Gesetzgebung sei widersinnig, wird Jedem, welcher der heutigen Entwicklung der Wissenschaft folgen kann, selbst widersinnig erscheinen. Bei allen Regierungssystemen, Monarchie, Aristokratie wie Demokratie, ist es reiner Zufall, wenn derjenige, welcher zur Leitung der öffentlichen Angelegenheiten berufen wird, dazu befähigt ist. Aber die Wahrscheinlichkeit dieser Befähigung ist bei einer Aristokratie nicht nur nicht geringer, als bei den anderen beiden Systemen, sondern sogar viel größer. Sind die zum Regieren nöthigen Fähigkeiten in einer kleinen Klasse oder Körperschaft einmal vorhanden, so werden sie sich sehr wahrscheinlich, von einzelnen Abweichungen abgesehen, auf die nächste Generation der gleichen Klasse vererben. Ob die Zeit der Aristokratie vorüber ist, kann ich nicht sagen."

Auch wir möchten eine allgemeine Prophezeiung über die Zukunft der aristokratischen Regierungsform oder eine besondere Prophezeiung über die Zukunft der englischen Aristokratie nicht wagen. Sehr günstig sind die Aspecten zur Zeit freilich nicht, obschon die englische Aristokratie vor anderen Aristokratien das voraus hat, daß sie sich durch Aufnahme der geistig werthvollsten Volksbestandtheile stets verjüngt.

Auch das würden wir, zumal angesichts des Schweigens des scharfsichtigen englischen Gelehrten, für Anmaßung halten, eine Meinung darüber zu äußern, wie den Gebrechen des englischen Staatswesens, die auch für den Ausländer zu Tage liegen, abzuhelfen sein möchte.

Aber wir werden uns gestatten dürfen, der Beachtung eines so tiefen Denkers einige Fragen zu empfehlen, die nach unserem Ermessen für die politischen Probleme, die ihn beschäftigen, von höchster Bedeutung sind.

Wir haben die Thatsache vor uns, daß, wo eine Minderheit der Staatsgenossen, eine Aristokratie, den Staat beherrscht, die Mehrheit, die beherrscht wird, sich dagegen auflehnt und nach Antheil an der Macht strebt. Man mag bereitwillig zugeben, daß jene gesellschaftlich höherstehende Minderheit einen verhältnißmäßig größeren Vorrath an Bildung und Einsicht besitzt, als diese Menge; nicht minder bereitwillig, daß eine kleine Zahl Partner die Staatsgewalt leichter handhabt, als eine große. Warum nun gleichwohl jene Auflehnung der Vielen gegen die Wenigen, wenn das Regiment der letzteren so trefflich ist? Sind es wirklich nur die Demagogen, die wirepullers, die dieses Unheil anstiften? Ist es wirklich nur der Pöbel, der aus irgend welchen Gründen und, wie Maine behauptet, gegen die menschliche Natur novarum rerum cupidus geworden ist? Das ist, man gestehe es nur, recht unwahrscheinlich. Sollte der Grund dieser Erscheinung nicht tiefer liegen? Jene Wenigen, die herrschen, bilden eine bestimmte Klasse der Gesammtbevölkerung mit gesonderten wirthschaftlichen Interessen. Wegen dieser Sonderinteressen sind diese Einzelnen zur Klasse geworden und haben als Klasse die Herrschaft erlangt. Nicht durch die Herrschaft entsteht die Klasse oder der Stand, mag er aus großen Grundherren oder aus Handelsherren oder aus Kriegern bestehen, sondern die Klasse bemächtigt sich der Herrschaft. Was ist nun der menschlichen

Natur gemäßer, als daß jede herrschende Klasse, aller staatsmännischen Einsicht unerachtet, im Sinne ihrer Sonderinteressen regiert, daß diese Interessen bei jedem Zwiespalte mit den Interessen anderer Bevölkerungsklassen die Oberhand behalten? Die Verwaltung des Staates — das Wort kommt bezeichnender Weise bei Maine fast nicht vor — wird nicht in gleichmäßiger Abwägung aller im Staate vorhandenen Interessen, sondern sie wird unter Bevorzugung der Interessen der herrschenden Klasse geführt werden. Und daher der Hader.

Freilich ist es wahr, daß in der Demokratie das Spiel sich umkehrt. Die Interessen der größten Menge oder das, was diese Menge hiefür hält, werden bestimmend sein, die Interessen der Minderheiten werden unterdrückt werden. Freilich ist es wahr, daß die Demokratie schwieriger regiert, daß ihre Staatsmaschine schlechter arbeitet. Aber was helfen all' diese Betrachtungen? Auch die sorgfältigst ausgeklügelten Verfassungsparagraphen werden es nicht hindern, daß die widerstreitenden Interessen das hodie mihi, cras tibi auf einander anwenden.

Da drängt sich denn der Gedanke auf, nach einem Träger der Herrschaft sich umzusehen, bei welchem die Gefahr, daß er ein Klasseninteresse an die Stelle des Staatsinteresses setzt, nicht so nahe liegt, wie beim Demos und bei der Aristokratie. Unter den Trägern der öffentlichen Gewalten Englands befindet sich einer, der jene Voraussetzung erfüllt. Er ist jetzt allerdings der schwächste von allen; die alte Formel le Roi le veult ist bedeutungslos geworden.

Indessen gibt es noch Staaten, wo dieser Träger der öffentlichen Gewalt Macht und Bedeutung hat, zum Segen des Landes und zur Zufriedenheit des Volkes. Die Massen werden nie einsehen, daß ein Theil des Volkes über den Rest regieren solle; sie werden leichter begreifen, daß Einer, der, eben weil ein Einzelner, kein Klasseninteresse darstellt, herrschen muß. Der Homerische Satz, daß Vielherrschaft nicht taugt, daß Einer Herrscher sein soll, gilt gegenüber den Aristokratien wie gegenüber den Demokratien. Eine Reihe von Ausführungen, mit welchen Maine an der Demokratie Kritik übt, sind das glänzendste Plaidoyer für das Königthum.

Das unbeschränkte Königthum wird allerdings kein Staat, der

bürgerliche Freiheit einmal genossen hat, zurückrufen oder neu aufrichten wollen. Auch die Monarchie bedarf der verfassungsmäßigen Schranken, die den Mißbrauch, aber nicht den Gebrauch der Gewalt hindern. In dem constitutionellen Königthume Deutschlands scheint uns, für unser Vaterland wenigstens, das Problem der angemessensten Staatsform gelöst zu sein, soweit menschliche Voraussicht zu erkennen vermag. Jedenfalls steht Deutschland durch dieses Königthum groß und stark da, mit geordneter Verwaltung und fähig, an gewaltige sociale Aufgaben sich zu wagen.

Der Kampf der politischen Parteien bleibt freilich auch der constitutionellen Monarchie nicht erspart; aber er verliert viel von dem, was ihn gefährlich macht, in Folge des Umstandes, daß er kein Kampf um die Herrschaft sein kann. Wohl erscheinen auch auf unserer politischen Bühne Gestalten, welche mit dem wirepuller eine bedenkliche Familienähnlichkeit haben. Aber unsere wirepullers vermögen den Wählern keine Stückchen Staatsgewalt abzuschmeicheln, aus dem einfachen Grunde, weil Niemand hergeben kann, was er nicht besitzt, und sie vermögen aus demselben Grunde ihren Anhängern nichts von jener Beute zu bieten, die nach amerikanischem und anderweitigem Gewohnheitsrechte den Siegern gehört. Deßwegen braucht auch das constitutionelle Königthum in der Zumessung des Wahlrechtes nicht so ängstlich zu sein, wie andere Regierungsformen es sind oder sein sollten.

Wir sind hiemit am Schlusse der Betrachtungen angelangt, zu welchen Maine's geistvolles Buch uns veranlaßt hat. Es würde uns freuen, wenn der hervorragende englische Gelehrte aus diesen Erörterungen die Anregung entnehmen möchte, auch dem deutschen Verfassungsrechte ähnliche eindringende Studien zu widmen, wie dem Verfassungsrechte der Vereinigten Staaten. Und sollte das Ergebniß dieser Studien ihn neuerdings bewegen, die Feder zu ergreifen, so würde dieß auch für uns ein Gewinn sein.[1])

[1]) Maine ist inzwischen leider verstorben.

IV.

Ein Jahrhundert französischer Verfassungsgeschichte.[1])

(1890.)

Einleitung.

Die rechtsgeschichtlichen Betrachtungen, zu welchen ich den Leser einzuladen gedenke, würden, so könnte es scheinen, am Besten in das französische Jubeljahr 1889 gepaßt haben. Ob freilich ein Franzose diese Artikel als Festartikel hätte gelten lassen, ist mir mehr als zweifelhaft. Er hätte darin wohl der begeisterten Lobeserhebung zu wenig, der kühlen Sachlichkeit zu viel gefunden und kaum ein passendes Geburtstagscompliment in der Bemerkung erblickt, daß ein Volk, welches in hundert Jahren zwölf Verfassungen besessen, Bewunderung nicht deshalb verdient, weil es diese Verfassungen geschaffen, sondern deshalb, weil es sie ausgehalten hat. Und so mag es denn für die folgenden Erörterungen, eben um ihrer Nüchternheit willen, nicht unangemessen sein, wenn sie nach dem Feste an das Licht treten.

Die französische Verfassungsgeschichte seit der Staatsumwälzung von 1789 ist eine der interessantesten, die es gibt. Sie ist in ihrer Art nicht minder lehrreich wie jene Englands. Sie bietet eine Musterbeispielsammlung der verschiedensten Regierungsformen. Und dabei zeigt sie keine Spur von innerem Zusammenhange im Verhältnisse zur

[1]) Zuerst erschienen in der wissenschaftlichen Rundschau der Münchner Neuesten Nachrichten, März bis Juni 1890.

Vergangenheit und in sich selbst wiederum keine ruhige Weiterentwickelung, sondern fortwährend gewaltsamen Umsturz. So bildet Frankreich den größten Gegensatz zu England, das auch seine Revolutionen gehabt, den geschichtlichen Faden aber niemals durchschnitten hat und dem es gelungen ist und vielleicht noch einmal gelingen wird, einen Wechsel der Staatsform ohne äußerlichen Wechsel der Regierungsform durchzuführen.

Das französische Volk hatte, als es daran ging, den Bruch mit seiner bisherigen Rechtsordnung zu vollziehen, zwei Prophetenstimmen in seiner eigenen Sprache gehört: die Stimme Montesquieu's, der seine Lehren aus der Geschichte oder was er dafür hielt, und die Stimme Rousseau's, der seine Lehren aus der Natur oder was er dafür hielt, entnommen hatte.

Montesquieu hatte in seinem Werke über den Geist der Gesetze, in dem Abschnitte über die Staatsverfassung Englands zwar ein falsches Bild dieser Verfassung, aber ein Idealbild seiner Verfassung geliefert. Kein einzelner Zug des Bildes, aber das Gesammtbild war eine Schöpfung seines Genius.

Staatsbürgerliche Freiheit, so lehrte Montesquieu, sei nur vorhanden, wenn der Bürger gegen jeden Mißbrauch der Staatsgewalt gesichert sei. Dieser Mißbrauch werde verhütet durch eine Trennung der Staatsgewalten in drei: die gesetzgebende, vollziehende und richterliche Gewalt, die im Stande sein müssen, sich zu hemmen, und daher nicht in der nämlichen Hand vereinigt sein dürfen. Daß es mit der gegenseitigen Hemmung nicht gethan sei, daß eine der Gewalten im Staate herrschen müsse, blieb außer Betracht.

Während hier Montesquieu's geistiges Eigenthum darin besteht, daß er drei längst erkannte Staatsaufgaben zu selbständigen Staatsgewalten machte, enthält ein anderer Theil seiner Lehre den Versuch, die vorhandenen Staatsformen zu einer neuen Form zu vereinigen. Monarchie, Aristokratie und Demokratie hatte man stets unterschieden. An den Bestrebungen, diese drei Staatsformen zusammenzusetzen, hat schon Tacitus[1]) treffende Kritik geübt. Eine solche

[1]) Annalen IV, 33.

gemischte Staatsform finde sich leichter gelobt, als verwirklicht, und wenn verwirklicht, sei sie kurzlebig. Montesquieu wagte — theoretisch — den Versuch gleichwohl. Die genannten drei Staatsformen unterscheiden sich durch die Verschiedenheit der Träger der Staatsgewalt. Montesquieu stellte nun diese Inhaber der Staatsgewalt derart in den Dienst seines Aufbaues, daß er dem Monarchen die vollziehende Gewalt übertrug, die gesetzgebende Gewalt aber zwischen Aristokratie (Oberhaus) und Demokratie (Unterhaus) theilte. Er übersah, daß er durch die Theilung jeden Theilhaber seines Wesens, nemlich der Herrschaft, beraubt hatte. Gleichwohl haben sich diese Gedanken Montesquieu's politisch höchst fruchtbar erwiesen, in einer andern Weise allerdings, als ihr Urheber sich vorstellte. „So groß", bemerkt Robert von Mohl[1]), „ist die Gewalt des Genius, und zwar selbst wenn er irre geht." Montesquieu ist der geistige Vater des Constitutionalismus geworden, jener Regierungsform, die dem heutigen Menschen dermaßen in Fleisch und Blut übergegangen ist, daß er, wenn er nicht etwa Socialist oder Anarchist ist, sich wohl eine Weiterbildung dieser Regierungsform in dieser oder jener Einzelheit, aber keinen Aufbau des Staatswesens auf anderen Grundlagen zu denken vermag. Mit dem Vorbehalte selbst, den ich eben machte, habe ich ausgedrückt, wie sehr der Constitutionalismus unseren gegebenen Zuständen entspricht. Man muß die völlige Umwälzung der bestehenden gesellschaftlichen und wirthschaftlichen Verhältnisse als Voraussetzung denken, um ein Verlassen der jetzigen Grundlagen der Staatsgestaltung als möglich zu erachten. Und selbst dann bräuchte man diese Wirkung noch nicht für eine nothwendige anzusehen.

Die Lehre Montesquieu's litt zwar an wesentlichen Irrthümern; aber sie allein hätte in der Zeit der Krisis das französische Volk nicht auf Abwege geführt. Dazu war jene Lehre zu besonnen, und was an ihr falsch war, hätte sich sofort in der Anwendung richtig gestellt, wie es sich später auch richtig gestellt hat. Denn es hat sich gezeigt, daß sich die Staatsgewalt nicht theilen läßt, daß eine der

[1]) Die Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften, Erlangen 1855, I S. 272.

Gewalten ihr Träger sein muß, sei es nun die gesetzgebende oder die vollziehende.

Montesquieu war nur ein Prophet der Reform. Aber es trat auch ein Prophet der Revolution auf, und das war Jean Jacques Rousseau.

Rousseau ging in seiner Schrift über den Gesellschaftsvertrag (contrat social) von dem Satze aus, daß die Freiheit des Menschen unveräußerlich, daß sie für ihn ein Recht und eine Pflicht sei. Ein giltiger Staatsvertrag sei nur der, in welchem Jeder alle seine Rechte an die Gesammtheit hingebe und eben dadurch Jeder das, was er hingegeben, voll zurückerhalte. So erzeuge der Staatsvertrag den Gemeinwillen (volonté générale) und dieser sei der Souverän. Mit anderen Worten: Das Volk ist der Souverän und zwar ein Souverän, der zu Niemandes Gunsten abdanken darf. Dieser Souverän ist unvertretbar hinsichtlich der Gesetzgebung, vertretbar hinsichtlich der Regierung, die nach Belieben des Volkes eine Demokratie, Aristokratie oder Monarchie sein kann. Während also Montesquieu diese drei Staatsformen mischt, macht Rousseau sie zu drei Regierungsformen der allein möglichen Volksherrschaft. Zweck des Staates ist nach Rousseau das Gemeinwohl. Indem jeder Bürger bei seinen Abstimmungen das Gemeinwohl zum Leitsterne nimmt, sorgt er für das eigene Wohl am Besten.

Robert von Mohl[1]) hat gesagt, es sei nicht möglich, das Absehen von der Wirklichkeit weiter zu treiben, als Rousseau gethan habe. Und dies ist in der That auch richtig. Die Naivetät, welche Sonderinteresse und Gemeininteresse gleich setzt und annimmt, jeder Bürger werde, ebenso wie der Philosoph vom Genfer See, diese Gleichsetzung in seinem edlen Gemüthe vollziehen — diese Naivetät kann durch Nichts übertroffen werden.

Eine Kritik der Rousseau'schen Lehre im Einzelnen würde zu weit führen. Ihre praktische Bedeutung liegt in dem Aufrufe zum Umsturze, zur Rückforderung der unveräußerlichen Freiheit des Menschen.

Das französische Volk hat diesem Aufrufe nicht nur für sich selbst

[1]) A. a. O. I S. 237.

Folge geleistet, sondern auch die Verbreitung der Rousseau'schen Gedanken gegenüber anderen Staaten übernommen.

Und dabei ist es bezeichnend für den Einfluß Montesquieu's und Rousseau's auf ihre Zeit und für den Taumel der Geister, daß die Lehrsätze beider unter sich doch ziemlich verschiedener Schriftsteller mit einander vermengt wurden.

Von den zwei Hauptbestandtheilen der Lehre Montesquieu's enthält jener, welcher aus der Vereinigung der drei Staatsformen entnommen ist, einen gewissen gesunden Kern; der andere Theil, der Gedanke der Trennung der Gewalten, ist vollständig verfehlt.

Gerade der erstere Theil der Lehre aber war es, den die demokratische Richtung der zweiten Hälfte des vorigen Jahrhunderts verwarf. Von Königthum und Aristokratie wollte man nichts wissen. Man wollte das Staatswesen zwar nach dem Grundsatze der Gewaltentheilung, aber auf demokratischer Basis aufbauen.

Auf diese Weise kam es, daß Rousseau's Lehre von der unveräußerlichen Souveränetät des Volkes der Lehre von der Gewaltentheilung als Grundlage untergeschoben wurde, in der Art, daß man eine Gewaltentheilung auf Grund der Volkssouveränetät annahm. Indem nun hier die Gewaltzuweisung als Uebertragung, die Souveränetät als einheitlich beim Volke ruhend sich darstellte, war scheinbar das Unlogische der Gewaltentheilung vermieden. Aber nur scheinbar. Denn es geht nicht, daß der Souverän Volk dem einen Organe dieses, dem andern Organe jenes Stück der Staatsgewalt überträgt, die Souveränetät selbst aber in den Kasten sperrt und den Schlüssel abzieht. Die Souveränetät kann nicht ruhen; sie muß irgendwo im Staate thätig vorhanden sein, um ihn zusammen zu halten. Daran vermag keine Theorie der Welt etwas zu ändern.

Und daß dem so ist, das hat keine Verfassungsgeschichte deutlicher gezeigt, als die Verfassungsgeschichte Frankreichs.

Erster Abschnitt.

Die königliche Verfassung, die Jacobinerverfassung und die Directorialverfassung.

Ich habe in der Einleitung die Ansichten jener beiden Männer in Kürze geschildert, welche als die namhaftesten wissenschaftlichen Vorläufer der französischen Revolution mit Recht betrachtet werden. Auch wurde bereits erwähnt, daß die Stimme der Rousseau'schen „Natur" sich als lockender erwies, denn die besonnenere Stimme Montesquieu's. Ein französischer Schriftsteller[1]) gibt hiefür folgende Erklärung:

> „Bei einem Volke, das, soweit es in seiner Vergangenheit zurückging, keine Spur von Freiheit darin entdecken konnte und, um zu reformiren, fast alle Theile des Gebäudes zu zerstören sich genöthigt sah, ohne zu dem beabsichtigten Neubau die Materialien von jenem verwenden zu können: bei einem solchen Volke mußte nothwendiger Weise die rationalistische Schule über die historische den Sieg davon tragen. So kam es auch in der That. Man versuchte es kaum, die verschiedenen vorhandenen Interessen zu mäßigen und zu versöhnen; man ging vor Allem darauf aus, den Triumph jener unter diesen Interessen sicher zu stellen, die zum ersten Male sich offen zeigen durften."

Man kann die Richtigkeit dieser Erklärung unbedingt zugeben, man kann mit voller Ueberzeugung die Ansicht für ungereimt halten, als sei die französische Revolution zutreffend und erschöpfend bezeichnet, wenn man sie ein siegreich gebliebenes Verbrechen gegen eine gesetzmäßige Regierung nennt, man kann endlich geradezu der Meinung sein, die französische Revolution sei die geschichtlich nothwendige Folge der Schuld gewesen, welche der Absolutismus aufgehäuft hatte: und man kann trotz alledem behaupten, daß der vollständige Bruch mit der Vergangenheit, der sich vollzog, kein Glück für Frankreich war.

---

[1]) Lebon in Marquardsen's Handbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Bd. IV, Halbbd. I Abth. 6.

Freilich war, wenn nun einmal dieser Bruch erfolgen mußte, gar nichts Anderes möglich, als der schroffe Uebergang vom schrankenlosen Königthume zur schrankenlosen Demokratie. An eine Parlamentsherrschaft einer regierenden und auch regierungsfähigen Classe war nicht zu denken. Die Feudalstände Frankreichs waren keine englische Aristokratie, sondern in die Schuld wie in das Schicksal des ancien régime mit verflochten.

Es ist nicht meine Aufgabe, die politische Geschichte Frankreichs zu schildern. Ich habe nur die staatsrechtlichen Ergebnisse dieser Geschichte vorzuführen und nach ihrer Bedeutung zu beleuchten. Aber es ist, damit diese Darlegung nicht zu falschen Vorstellungen über das Gesammtergebniß der französischen Revolution Anlaß gibt, noch Folgendes vorauszuschicken.

Was uns hier zu beschäftigen hat, ist nur derjenige Theil der Verfassungsgeschichte, welcher auf die Innehabung der Staatsgewalt und die obersten an deren Ausübung betheiligten Organe sich bezieht. Da nun in Frankreich seither keine Staatsgewalt mehr lebenskräftige Wurzeln zu schlagen vermocht hat, so könnte es scheinen, als sei das Ergebniß der französischen Staatsumwälzung lediglich die Beseitigung jeder festen Autorität im Staate, also ein Fiasco gewesen. Damit würde man aber ganz gewaltig irren.

In den Zeitabschnitt von 1789 bis zur Restauration fällt eine großartige Gesetzgebung, welche unter völliger Beseitigung eines Rechtszustandes, um den es wahrlich nicht schade war, das bürgerliche und Verwaltungsrecht und die Einrichtung der Rechtspflege und der Verwaltung neu gestaltet hat. Damit hat sich das französische Volk einen rocher de bronce hergestellt, welcher zusammen mit dem ausgebildeten Staatsgefühle der Franzosen den rocher de bronce einer stetigen Souveränetät soweit möglich ersetzt hat. Das Gesammtergebniß der staatlichen Entwickelungsperiode Frankreichs, welches mit 1789 beginnt, ist, trotz aller Gräuel, welche die Revolution den Mitlebenden, trotz aller dauernden Nachtheile, welche sie auch den Nachkommen gebracht hat, im Vergleiche zu der vergangenen Zeit ein gewaltiger Fortschritt gewesen. Daran läßt sich schlechterdings nichts abstreiten.

Doch wenden wir uns nun den verfassungsgeschichtlichen Betrachtungen zu.

Bekanntlich sah sich der König 1789 durch finanzielle Bedrängniß, welche die Folge einer schon ererbten Mißwirthschaft war, genöthigt, die Reichsstände — zum ersten Male wieder seit 1¾ Jahrhunderten — zu berufen. Aus dieser Versammlung wurde die Revolution. Von den drei Ordres der Reichsstände — Geistlichkeit, Adel und Bürgerschaft — errang der letzte, der tiers état, die Führung und erzwang die Vereinigung der drei Stände zu einer einzigen verfassunggebenden Versammlung, der assemblée constituante. Die berühmte Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte vom 26. August bis 3. November 1789 sprach das Programm der neuen Zeitrichtung aus: Souveränetät des Volkes, Trennung der Gewalten, Freiheit und Gleichheit aller Bürger.

Es gibt in der Geschichte der Staaten Zeiten, wo das Königthum den Staat vor politischer Revolution — Umsturz der Staatsgewalt — nur dadurch zu retten vermag, daß es sich selbst an die Spitze einer gesellschaftlichen Umgestaltung stellt und die erforderlich gewordenen Verbesserungen in gesetzlichem Wege durchführt. In eine solche Lage war Frankreich gekommen; aber der Träger der Staatsgewalt war seiner Aufgabe nicht gewachsen. Weder aus einer ererbten Weisheit der Väter noch aus eigener genialer Begabung vermochte er Rath zu schöpfen. Ein Königthum, als dessen Wahlspruch Ludwig's XIV. bekanntes Wort: „Der Staat bin Ich" gelten konnte, besaß nicht die Befähigung, sociale Aufgaben zu lösen. Nur ein solches Königthum wäre dazu im Stande gewesen, dessen Träger durch Geschlechter hindurch ihre Königspflicht in der Unterordnung unter das Staatsinteresse erblickten, nach jenem anderen Worte, das den Gegensatz zu der Devise Ludwig's XIV. bildet: Der König ist der erste Diener des Staates.

Die Verfassung vom 3./14. September 1791 — die erste in unserer Reihenfolge — brachte die Durchführung des Programms der Menschenrechte. In dieser von der Nationalversammlung, nicht vom Könige gegebenen Verfassung ist das Königthum aufrecht erhalten, aber als ein ohnmächtiger Schatten. Der Grund war derselbe, wie

der, welcher in England 1688 zur Brechung der königlichen Gewalt geführt hatte: das Königthum hatte sich um das Vertrauen des Volkes gebracht. Aber die Sachlage für das Königthum war in Frankreich insoferne eine andere, als nicht ein Wechsel des Herrschers eintrat, sondern der bisherige König Allmacht mit Ohnmacht vertauschen sollte, ein Fürst überdies, der durchaus kein Staatsmann ersten Ranges war, wie Wilhelm von Oranien. Und auch darin lag die Sache wesentlich anders, daß die französische Staatsgewalt nicht in die Hände von Gentlemen gerieth.

Die Verfassung sagt: Die Souveränetät gehört dem Volke. Die Verfassung ist repräsentativ. Die Vertreter des Volkes sind der gesetzgebende Körper und der König.

Der gesetzgebende Körper (assemblée nationale), der aus mittelbaren Wahlen (assemblées primaires, assemblées électorales) mit Censusstimmrecht hervorgeht, ist ständig und wird alle zwei Jahre erneuert. Er ist rein demokratisch gebildet. Er hat nicht wie in England Zusammenhang mit Selbstverwaltungskörpern, weil es solche nicht gibt. Er hat kein Oberhaus; dies folgerichtig vom Standpunkte der Volkssouveränetät und politisch erklärlich bei der Stellung des Adels zur Revolution.

Die Theilung der Gewalten ist nur zu Ungunsten des Königs scharf durchgeführt. Das Parlament ist der Gesetzgeber; der König kann nicht einmal Gesetze vorschlagen. Er hat nur ein aufschiebendes Veto. Was ihm durch drei auf einander folgende Legislaturen vorgelegt worden ist, wird ohne sein Einverständniß Gesetz. Auf dem ganzen Gebiete der Regelung des Staatshaushaltes hat der König nichts zu sagen. Der gesetzgebende Körper stellt Ausgaben und Einnahmen fest. Die Steuergesetze bedürfen keiner königlichen Genehmigung. Der gesetzgebende Körper bestimmt über Errichtung und Aufhebung der Aemter, über die Verfassung der bewaffneten Macht, über die äußere Politik.

Der König leistet dem Volke den Eid der Treue; wenn nicht, wird er nicht König. Er ist Haupt der vollziehenden Gewalt, soweit davon noch etwas übrig bleibt. Er ernennt und entläßt die Minister, deren Gegenzeichnung er bedarf und die der Nationalversammlung

verantwortlich sind. Der König besetzt nur einen kleinen Theil der bürgerlichen und militärischen Staatsdienststellen. Die Verwaltungsbeamten in den Departements und die Richter werden, und zwar auf Zeit, vom Volke gewählt.

Es ist klar, daß diese Verfassung sich nicht halten konnte. Ein König, der in solcher Weise schon von Verfassungs wegen als staatsgefährliches Subject behandelt wurde, mußte entweder die Staatsgewalt wieder zu erringen suchen oder, wenn die Demokratie an der Gewalt blieb, verschwinden. Und er verschwand. Die gesetzgebende Versammlung enthob am 10. August 1792 den König vorläufig vom Amte, ließ ihn gefangen setzen und wählte ein neues Ministerium. Ein Nationalconvent wurde durch mittelbare Wahlen ohne Census gewählt, versammelte sich am 21. September 1792 und rief am selben Tage die Republik aus. Am 17. Januar 1793 wurde der König zum Tode verurtheilt.

Die Nachahmung Englands, welche Montesquieu empfohlen hatte, fiel anders aus, als von ihm vermeint war. Was an der Verfassungsentwickelung Englands groß und eindringenden Studiums werth ist, wurde miß- oder halbverstanden und zum Zerrbilde gemacht. Aber mit dem Blutflecke des Königsmordes die Geschichte des Landes zu besudeln, geradeso wie dies jenseits des Canals geschehen war, das ahmte man getreulich nach — jedoch in einer gemeinen Weise und unter Umständen, an denen nichts Milderndes zu entdecken ist.

Alsbald erhielt Frankreich seine zweite Verfassung. War die erste ein Beispiel der demokratischen Parlamentsherrschaft mit Scheinkönigthum, so war die zweite ein Versuch mit der unmittelbaren Demokratie.

Der Nationalconvent sprach durch Decret vom 21. September 1792 den Grundsatz aus, es könne keine andere Verfassung zu Recht bestehen, als die vom Volke angenommene. Die Volksabstimmung, das Plebiscit (suffrage universel) hielt damit ihren Einzug in die französische Verfassungsgeschichte. Der Convent bereitete einen Verfassungsvorschlag vor und übertrug inzwischen verschiedenen Ausschüssen und Räthen (comités, conseils) die laufenden Geschäfte. Der berüchtigste unter ihnen ist der Wohlfahrtsausschuß (conseil de salut

public), ein collegialer Nero. Die vom Convente nebst einer zweiten Auflage der Menschenrechte beschlossene Verfassung (constitution jacobine) wurde vom Volke mit ungeheuerer Mehrheit angenommen, ist aber gleichwohl nie in Kraft getreten. Das suffrage universel bewährte hier zum ersten Male jene bemerkenswerthe Automateneigenschaft, die in Frankreich niemals versagt hat, daß es nämlich auf Alles, was man frägt, mit Ja antwortet, vorausgesetzt, daß der Fragesteller die Macht in Händen hat.

Es war eine geradezu wahnwitzige Verfassung. Von der Volkssouveränetät ausgehend bestimmt sie, daß das Volk seine Abgeordneten unmittelbar ernennt, während es die Wahl der Beamten an Wahlmänner (électeurs) überträgt. Das Volk entscheidet durch Abstimmung über die Gesetzentwürfe, welche der auf ein Jahr gewählte gesetzgebende Körper angenommen hat. Dieses obligatorische Referendum, wie man es auf Schweizerisch nennen würde, war echter Rousseau. Die vollziehende Gewalt sollte ein Rath von 24 Mitgliedern (conseil exécutif) führen. Hiezu sollte die Wählerversammlung jedes Departements einen Candidaten benennen und der gesetzgebende Körper aus dieser Candidatenliste die Auswahl vornehmen.

Die Krönung des Gebäudes aber ist die Anerkennung des Rechtes zum Aufstande: „Wenn die Regierung die Rechte des Volkes verletzt, dann ist der Aufstand für das Volk und für jeden Theil des Volkes das heiligste der Rechte und die unbedingteste der Pflichten."

Zwei Monate nach Verkündigung dieser Verfassung wurde durch ein Gesetz vom 19. Vendémiaire II deren Vollzug bis zu wiederhergestelltem Frieden aufgeschoben. Der Convent oder vielmehr der Wohlfahrtsausschuß regierte.

Der Convent arbeitete eine neue, die dritte Verfassung aus, welche nicht weniger als 377 Artikel zählte. Am 5. Fructidor III (22. August 1795) wurde sie bekannt gemacht und durch Volksabstimmung vom 27. Oktober 1795 mit ebenso überwältigender Mehrheit angenommen, wie ihre unmittelbare Vorgängerin. Es ist das die Directorialverfassung (constitution directoriale).

Auch diese Verfassung beginnt mit einer Erklärung, aber nicht blos der Rechte, sondern löblicher Weise auch der Pflichten des

Menschen und Bürgers. Ein Recht zum Aufstande ist darin nicht mehr anerkannt. An dem Grundsatze der Volkssouveränetät wird festgehalten; doch ist die Durchführung weit weniger demokratisch wie in der vorigen Verfassung.

Der gesetzgebende Körper zerfällt in zwei Kammern, den Rath der Alten, der 250 Mitglieder zählt, und den Rath der Fünfhundert (conseil des anciens, des cinqcents). Beide Räthe gehen aus mittelbaren Wahlen hervor. Für die Wahlmänner ist wieder ein Census — Einkommen von bestimmter Höhe — gefordert. Zur Wählbarkeit in den Rath der Fünfhundert werden 30, zur Wählbarkeit in den Rath der Alten 40 Lebensjahre verlangt und außerdem müssen dessen Mitglieder verheiratet oder Wittwer sein. Beide Räthe werden jährlich zu einem Drittel erneuert.

Der Rath der Fünfhundert hat allein den Gesetzesvorschlag. Der Rath der Alten kann die Gesetze nur im Ganzen annehmen und verwerfen. Der gesetzgebende Körper hat ferner das Budgetrecht. Die Steuern werden von ihm jährlich festgestellt. Sie können nicht weiter erhoben werden, wenn sie nicht ausdrücklich erneuert sind. Ueber Krieg und Frieden beschließt der gesetzgebende Körper auf Antrag der vollziehenden Gewalt.

Die vollziehende Gewalt steht einem Directorium (directoire) von fünf Mitgliedern zu, das der gesetzgebende Körper wählt und jährlich zu einem Fünftel erneuert. Das Directorium verkehrt mit dem gesetzgebenden Körper nur durch schriftliche Botschaften. Minister sind wieder eingeführt, aber als bloße Vollzugsbeamte. Sie bilden keinen Ministerrath.

Die Directorialverfassung bewährte sich herzlich schlecht. Die beiden „Gewalten", die gesetzgebende und die vollziehende, lagen sich trotz Montesquieu's Lehren beständig in den Haaren. Diese Kämpfe füllten die Zeit von 1796 bis 1799 aus. Und dann kam ein Dritter, welcher den entscheidenden Staatsstreich machte, um schließlich aus dem demokratischen Wirrwarr als Herrscher hervorzugehen und die im Feuer der Revolution geschmolzene Königskrone zum kaiserlichen Diadem umzuschmieden. Es war Napoleon Bonaparte.

Zweiter Abschnitt.

Die Consularverfassung und die kaiserliche Verfassung.

Am 18. Brumaire VIII (9. November 1799) sprengte der General Napoleon Bonaparte im Einverständnisse mit zwei Mitgliedern des Directoriums den Rath der Fünfhundert und ließ sich, Sieyès und Roger-Ducos als Consuln durch den Rath der Alten die vorläufige Regierung übertragen.

Nun ging es an eine vierte Verfassung, die sogenannte Consularverfassung vom 22. Frimaire VIII (13. Dezember 1799). Das französische Volk nahm, willig wie immer, auch diese Verfassung in allgemeiner Abstimmung fast einhellig an, trotzdem sie einen völligen Umsturz der bisherigen Verfassungsgrundsätze bedeutete. Die Consularverfassung schuf unter äußerlicher Wahrung der repräsentativen Regierungsform wieder eine wirkliche Staatsgewalt, aber eine Dictatur, welche sich mit Leichtigkeit in die Monarchie umwandeln ließ. Es ist nicht uninteressant, ja beinahe ergötzlich, zu sehen, wie ein höchst verwickelter Mechanismus diesem Ziele dienstbar gemacht wird. Collegien werden auf Collegien gethürmt, um es zu verhüllen, daß ein Einziger der Gebieter ist.

Vor Allem wird Seine Majestät das Volk dazu verhalten, sich politisch selbst zu decimiren.

Die Bürger jedes Arrondissements bezeichnen durch Wahl diejenigen unter sich, die sie für die öffentlichen Geschäfte am Geeignetsten halten. Es entsteht so eine Gemeindeliste (liste communale), die ein Zehntel der Wahlberechtigten enthält. Aus dieser werden die öffentlichen Beamten des Arrondissements entnommen.

Die Bürger, welche auf den Gemeindelisten eines Departements stehen, stellen durch gleiche Decimirung eine Departementsliste (liste départementale) her. Aus dieser sind die Departementsbeamten zu entnehmen.

Die Bürger, welche auf die Departementslisten gebracht sind, decimiren sich in der nämlichen Weise. Es bildet sich so die Nationalliste. Diese umfaßt die Bürger, welche für die Functionen bei der

Centralgewalt wählbar sind (éligibles aux fonctions publiques nationales).

Die Listen sind ständige und werden alle drei Jahre durchgesehen. Diese Selbstsortirung der Bürger ist ihr einziges Wahlgeschäft.

Nun das Verfassungsgebäude.

Dem Namen nach obenan steht der Senat (sénat conservateur). Er zählt 80 unabsetzbare lebenslängliche Mitglieder, die mindestens 40 Jahre alt sein müssen. Diese werden zum ersten Male bis zur Mehrheit von den Consuln (d. h. von Bonaparte) ernannt und ergänzen sich durch Cooptation. Sie haben dabei die Auswahl unter drei Candidaten, von welchen der gesetzgebende Körper, der Tribunat und der erste Consul je einen vorschlagen.

Der Senat wählt aus der Nationalliste die Mitglieder der übrigen obersten Staatsorgane (gesetzgebender Körper, Tribunat, Consulat). Er bestätigt oder vernichtet alle Akte, die als verfassungswidrig durch den Tribunat oder die Regierung vor ihn gebracht werden.

Die gesetzgebende Gewalt ist eine wahre Jammergestalt. Der betreffende Titel beginnt mit der Bestimmung: Es werden keine neuen Gesetze verkündet, außer wenn der Entwurf von der Regierung vorgeschlagen, dem Tribunate mitgetheilt und vom gesetzgebenden Körper beschlossen worden ist. Letzterer hat also kein Antragsrecht.

Der Tribunat zählt 100 Mitglieder, die mindestens 25 Jahre alt sein müssen. Er wird jährlich zu einem Fünftel erneuert. Der Tribunat erörtert die Gesetze und beschließt über deren Annahme und Ablehnung. Er wählt ersteren Falles drei Redner zur Vertretung seines Beschlusses vor dem gesetzgebenden Körper.

Der gesetzgebende Körper zählt 300 Mitglieder im Alter von mindestens 30 Jahren. Auch er wird jährlich zu einem Fünftel erneut. Seine Sitzungen dürfen nicht länger als vier Monate dauern. Er beschließt über die Gesetze in geheimer Abstimmung. Eine Erörterung derselben darf nicht stattfinden.

Bezeichnend ist auch die Bestimmung, daß die Sitzungen des Tribunats und des gesetzgebenden Körpers zwar öffentlich sind, daß aber nicht mehr als 200 Personen zuhören dürfen.

Der Sitz der Staatsgewalt ist nach der Verfassung bei der Regierung (gouvernement). Die Regierung ist drei Consuln anvertraut, die auf zehn Jahre ernannt und unbeschränkt wieder wählbar sind. Die drei Consuln waren Bonaparte, Cambacérès und Lebrun. Aber die Dreizahl ist Schein. Der erste Consul ist das Staatsoberhaupt; die beiden Collegen sind nur seine Stellvertreter und haben berathende Stimme in Personalsachen, aber auch nicht in allen.

Der erste Consul schlägt die Gesetze vor und verkündet sie. Er hat das Verordnungsrecht. Er ernennt zu allen Staatsämtern im bürgerlichen und Heeresdienste. Er vollzieht das jährlich durch Gesetz geregelte Budget. Er leitet die auswärtigen Angelegenheiten; nur Kriegserklärungen und Friedensschlüsse, Bündniß- und Handelsverträge werden wie Gesetze behandelt.

Durch die Consularverfassung wurde ferner die großartige Einrichtung des Staatsrathes geschaffen, der sich um die Entwickelung des französischen Verwaltungsrechtes unsterbliche Verdienste erworben hat und mit dessen Bedeutung sich die deutschen Nachahmungen nicht vergleichen können. In den schlichten Worten: notre conseil d'état entendu, welche in den Eingangsformeln der Erlasse des Staatsoberhauptes wiederkehren, birgt sich eine Fülle geistiger Arbeit. Der Staatsrath, bestimmt die Verfassung, ist damit betraut, unter der Leitung der Consuln die Gesetzesvorschläge und die Verwaltungsverordnungen zu entwerfen und die Schwierigkeiten zu lösen, welche sich in Sachen der Verwaltung ergeben.

Die Ausführung der Gesetze und Verordnungen ist den Ministern überwiesen, deren Unterschrift zur Giltigkeit der Regierungsakte nothwendig ist.

Bemerkenswerth ist der Verfassungstitel über die Verantwortlichkeit der Inhaber öffentlicher Functionen. Bezüglich der Functionen der Mitglieder des Senates, des gesetzgebenden Körpers, des Tribunats, des Consulats und des Staatsrathes wird erklärt, daß sie zu keiner Verantwortlichkeit Anlaß geben. Hinsichtlich der Minister zeigt die Verfassung die Grundzüge der modernen Gestaltung der Ministerverantwortlichkeit — allerdings nur auf dem Papiere. Es ist ferner aus dem Grundsatze der Gewaltentheilung und insbesondere der Unab-

hängigkeit der Verwaltung von der Rechtspflege jene berühmte Folgerung gezogen, daß die Verwaltungsbeamten (agents du gouvernement), von den Ministern abgesehen, nur kraft einer Entscheidung des Staatsraths gerichtlich belangt werden können.

Das Gesammturtheil über diese vierte Verfassung Frankreichs kann, trotz des Zuges der Heuchelei, den sie aufweist, doch nur dahin lauten, daß sie thurmhoch über ihren Vorgängerinen steht. Sie gab Frankreich wieder eine wirkliche Staatsgewalt, wie sie ein Großstaat braucht. Von der Demokratie blieb allerdings nur der Schein, nicht das Wesen. Im Grunde hatte die Volksabstimmung, durch welche die Verfassung gebilligt worden war, schon die Bedeutung einer lex regia, eines Königsgesetzes zu Gunsten Bonaparte's. Die Volksabstimmung, der Ausdruck der unbeschränkten Volksherrschaft, führte zur Begründung der unbeschränkten Einherrschaft. Die lex regia der römischen Cäsaren war eine eingestandene, die lex regia des französischen Cäsars eine uneingestandene Komödie: das ist der ganze Unterschied.

Die Consularverfassung entwickelte ihren monarchischen Grundgedanken rasch weiter. Nachdem ein Senatsbeschluß (sénatus-consulte) vom 18. Floréal X (8. Mai 1802) das Consulat Bonaparte's auf 20 Jahre verlängert hatte, stellten die Consuln zwei Tage später die Frage zur Volksabstimmung, ob Bonaparte Consul auf Lebenszeit sein solle. Das nie versagende Echo antwortete: Auf Lebenszeit — mit mehr als vierthalb Millionen Stimmen gegen einige Tausend.

An diese Vorgänge reihte sich ein Senatsbeschluß (sénatus-consulte organique) vom 16. Thermidor X (4. August 1802), der erhebliche Verfassungsänderungen brachte. Die Bestimmungen über die Wahlcollegien der Arrondissements und Departements werden geändert. Sämmtliche Consuln bekleiden ihr Amt lebenslänglich. Der erste Consul hat das Vorschlagsrecht auf die Stellen des zweiten und dritten und für seine eigene Nachfolgerschaft. Es wird ihm ferner das Recht eingeräumt, zu den 80 Senatoren noch bis zu 40 weitere zu ernennen. Die Befugnisse des gesetzgebenden Körpers und des Tribunats werden noch mehr eingeschränkt. Insbesondere erhält der erste Consul das alleinige Recht, Friedens- und Bündnißverträge abzuschließen.

Der Boden für die fünfte Verfassung, die kaiserliche, war nun bereitet.

Durch organischen Senatsbeschluß vom 28. Floréal XII (18. Mai 1804) wurde Napoleon zum erblichen Kaiser erhoben. Die übrigen Staatsorgane konnten bleiben. Doch sollte der Senat, abgesehen von den kaiserlichen Prinzen und den Großwürdenträgern des Reiches, nur durch kaiserliche Ernennung besetzt werden. Die Consuln fielen natürlich weg. Es war kaum der Schein einer Repräsentativverfassung.

Eine Volksabstimmung vom 15. Brumaire XII (6. November 1804) hieß Alles gut. Unter mehr als vierthalb Millionen Stimmen waren nur 2569 Nein.

Der vollständige kaiserliche Titel lautete in seiner schließlichen Gestalt: Napoleon, durch die Gnade Gottes und die Constitutionen Kaiser der Franzosen, König von Italien, Beschützer des Rheinbundes, Mittler (médiateur) des schweizerischen Bundes.

Napoleon hielt sich nicht einmal an jene Scheinverfassung. Er herrschte thatsächlich als unumschränkter Monarch.

Man kann der Thätigkeit, die er als solcher entfaltete, in vielen und großen Dingen die Bewunderung nicht versagen. Doch liegt deren Würdigung außerhalb der Grenzen unserer Betrachtung. Für die eigentliche Verfassungsgeschichte liefert das Walten eines Selbstherrschers wenig Stoff. Und ein solcher war dieser Sohn der Revolution, der für die Stellung eines parlamentarischen Staatsoberhauptes so wenig Sinn hatte, daß er mit der ihm eigenen Derbheit äußerte, er habe keine Lust, die Rolle eines Schweines zu spielen, das man mit Millionen mäste.

Nur das kurze Intermezzo der Hundert Tage, das hier vorgreifend noch erwähnt sein mag, brachte einen Akt der Verfassungsgesetzgebung, den acte additionel aux constitutions de l'empire vom 22./23. April 1815, ein Gemisch aus der kaiserlichen Verfassung und der im nächsten Abschnitte zu besprechenden Charte Ludwig's XVIII. Diese geänderte Napoleonische Verfassung hat keinerlei Wirkung geäußert. Wir bringen sie daher auch in unserer Reihenfolge nicht zur Anrechnung.

Dritter Abschnitt.

Die Verfassungen der Restauration und des Julikönigthums.

Nach Napoleon's Sturze, 1814, wurden von den verbündeten Mächten die Bourbons wieder auf den königlichen Thron von Frankreich gesetzt. Der neue König nannte sich Ludwig XVIII., obschon ein Ludwig XVII. nicht regiert hatte. Napoleon III. ahmte dies später nach.

Der kaiserliche Senat suchte dem Könige eine Verfassung (vom 6./9. April 1814) aufzudrängen, in der gesagt war, das französische Volk berufe aus freiem Entschlusse Ludwig auf den Thron Frankreichs. Doch der König ließ dieses Papier unbeachtet. Wir zählen daher auch diese constitution sénatoriale nicht mit.

Der König gab selbst eine Verfassung, die sechste in unserer Reihenfolge, die Charte constitutionelle vom 4. Juni 1814.

Ludwig von Gottes Gnaden König von Frankreich und Navarra konnte sich das mit Fug erlauben, weniger wegen des Titels des Erbrechtes, der allein ihm kaum zur Krone verholfen hätte, sondern weil er durch die Waffengewalt der verbündeten Heere thatsächlich Herrscher von Frankreich geworden war. Er war der Monarch und brauchte keine Volksabstimmung, um es zu werden.

Es ist sehr bezeichnend, wie nahe ein so starrer Legitimismus, wie der damalige, sich im Ergebnisse mit dem Realismus berührt, welcher in der Herrschaft die das Recht erzeugende Thatsache erblickt. Viel-Castel erzählt in seiner Geschichte der Restauration, die Urheber der Charte seien davon ausgegangen, daß das Königthum vor allen anderen Staatseinrichtungen und vor allen Gesetzen da sei. Darum habe man geglaubt, diese ursprüngliche Thatsache in der Verfassung nicht aussprechen zu sollen. Man habe befürchtet, wenn man die wesentlichen Rechte der Monarchie und die Thronfolgeordnung in die Verfassung aufnehme, den Schein zu erwecken, als seien sie aus diesem Gesetze abgeleitet und seinem Dasein untergeordnet.

Die Charte von 1814 ist deßwegen von allgemeiner staatsrechtlicher Bedeutung, weil sie die erste neuzeitliche Verfassung einer wirk-

lichen Monarchie mit repräsentativer Regierungsform ist. Ihre Gedanken haben die Runde durch Europa gemacht und insbesondere in Deutschland ebenso Einfluß geäußert, wie zuvor, in der Rheinbundzeit, die napoleonischen Einrichtungen.

Wir werden bei der Betrachtung dieser Verfassung wahrnehmen, wie darin, so streng monarchisch sie auch gedacht ist, doch, wenigstens in der Ausdrucksweise, die in Frankreich unausrottbare Gewaltentheilung Montesquieu's ihr Spiel treibt. Am Schlusse der langathmigen Einleitung, welche den Franzosen in einer Reihe von Königsnamen die Erinnerung an vergangene Zeiten wach zu rufen sucht, findet sich die staatsrechtlich wichtige Feststellung, daß die Verfassung eine dem Volke auferlegte („octroyirte") ist. Nach Gewährleistung einiger allgemeiner Rechte und Freiheiten der Franzosen heißt es sodann: Der König ist unverletzlich, die Minister sind verantwortlich. Die vollziehende Gewalt steht dem Könige allein zu. Dies wird aufzählend erläutert. Dann wird gar gesagt — man traut kaum seinen Augen —: Die gesetzgebende Gewalt wird gemeinschaftlich (collectivement) vom Könige, der Kammer der Pairs und der Kammer der Abgeordneten der Departements ausgeübt. Jedoch berichtigt sich dies sehr durch die Sätze, daß der König allein die Gesetze vorschlägt, sanctionirt und verkündet, und daß Abänderungsanträge zu Gesetzen nur mit Zustimmung des Königs eingebracht werden können. Ueber das Budgetrecht sagt die Charte nur, daß das Steuergesetz (loi de l'impôt) zuerst bei der zweiten Kammer einzubringen sei, daß keine Steuer ohne Zustimmung beider Kammern erhoben werden dürfe, daß die Grundsteuer nur für ein Jahr bewilligt werde und daß die indirecten Steuern auf mehrere Jahre bewilligt werden können. Das ist Alles sehr mager.

Die Verfasser der Charte waren hinsichtlich der Gestaltung des Budgetrechtes bei Napoleon in die Schule gegangen. Sie gedachten den Kammern nicht mehr zuzuwenden, als jenes Phantom eines Budgetrechtes, mit welchem der gesetzgebende Körper des Kaiserthums sich hatte vergnügen und begnügen müssen. Die Meinung war die, daß die Aufgabe der Kammern sich darauf beschränken solle, den Staatsbedarf in Bausch und Bogen zu bewilligen. Das war denn auch der Streitgegenstand zwischen Regierung und Parlament sofort nach dem

Inslebentreten der Charte. Durch eine lange Reihe von Jahren rang das Parlament um die Specialisirung des Budgets und brachte es zu Erfolgen, die, nach unserem heutigen Maße gemessen, nur als höchst bescheidene gelten können. Zuerst wurde die Gliederung des Budgets nach Ministerien durchgesetzt (1817), dann die Umwandlung des Budgets aus einem Nettobudget in ein Bruttobudget, endlich (1827) die Specialisirung des Budgets nach Sectionen der Ministerien. Das System der parlamentarischen Budgetbehandlung, wie es die Charte wollte, bildet das andere Extrem im Verhältnisse zu jenem, das uns näher bekannt ist, zu dem kleinlichen Einmischen des Parlaments in Kleines und Kleinstes. Wie maßvoll übrigens die französischen Kammern von damals in ihren budgetrechtlichen Wünschen waren, mag der Umstand beweisen, daß diese Wünsche auch auf die Trennung des Budgets in ein festes und veränderliches abzielten. Der Budgetberichterstatter der Deputirtenkammer machte hierüber einmal im Jahre 1824 eine Bemerkung, die für unser heutiges Empfinden so anheimelnd klingt, wie der Ausspruch stiller Wünsche durch einen Dritten. Man möge, so sagte der Redner, doch endlich durch Ausscheidung der festen Ausgaben im Budget eine nutzlose Zeitverschwendung beseitigen und dem gesunden Menschenverstande eine Genugthuung geben, der sich dagegen sträube, wenn immer wieder mit jeder Budgetverhandlung Dinge zur Erörterung gebracht würden, bezüglich derer das Bedürfniß, ja manchmal sogar das Recht der Kammern fehle, sie aber- und abermal durchzusprechen. Ich will den Namen dieses vernünftigen Mannes nicht verschweigen: er hieß Frénilly.

Doch kehren wir wieder zur Betrachtung der Charte selbst zurück.

Ueber die Zusammensetzung der Kammern bestimmt die Verfassung Folgendes. Die Pairs werden vom Könige erblich oder lebenslänglich ernannt. Ihre Zahl ist unbeschränkt. Die königlichen Prinzen gehören der Pairskammer an, wenn der König sie für die Dauer einer Tagung beruft. Diese Pairie war nicht wie die englische ein Naturerzeugniß, sondern eine künstliche Schöpfung. Neu war die Verbindung von Erblichkeit und Lebenslänglichkeit, die seitdem vielfach nachgeahmt wurde.

Die Abgeordnetenkammer geht aus Wahlen hervor. Das Nähere gibt die Verfassung gesetzlicher Regelung anheim, die durch die Gesetze

vom 5./6. Februar 1817 und 29./30. Juni 1820 erfolgt ist. Hienach findet directe Censuswahl statt. Vom Wähler werden 30 Lebensjahre und Entrichtung von 300 Franken directer Steuern jährlich, vom Abgeordneten 40 Lebensjahre und Entrichtung von 1000 Franken Jahressteuer gefordert! Es wird auf fünf Jahre gewählt und die Kammer jährlich zu einem Fünftel erneuert.

Die Kammern werden einmal des Jahres berufen.

Die Abgeordnetenkammer kann die Minister anklagen, jedoch nur wegen Verraths und Veruntreuung. Die Aburtheilung geschieht durch die Pairskammer.

Die Charte von 1814 war Alles eher als freiheitlich im modernen Sinne. Die Rechte der Kammern waren auf das möglichst geringe Maß beschränkt. Dazu kam, daß Dinge und Leute wiederkehrten, die dem durch die Revolution innerlich umgewandelten Volke fremdartig und widerwärtig waren. Immerhin aber wäre die Möglichkeit einer gesunden Weiterentwickelung der Verfassung nicht ausgeschlossen gewesen.

Indessen, es kam anders. Ludwig's XVIII. Nachfolger Karl X. brachte das bourbonische Königthum zu Fall. Im Jahre 1830 einer liberalen Mehrheit in der Abgeordnetenkammer gegenüber stehend, wollte er durch königliche Verordnungen (Ordonnanzen) die Preßfreiheit suspendiren und die Wahlvorschriften ändern. Eine Revolution zwang ihn am 2. August 1830 zur Abdankung.

Die sofort versammelten Kammern nahmen eine Durchsicht der Charte vor, aus welcher die siebente französische Verfassung, die charte constitutionelle vom 7./14. August 1830 hervorging. Herzog Ludwig Philipp von Orléans nahm diese Verfassung an und wurde unter dieser Bedingung zum Könige ausgerufen. Vom Legitimismus behielt er den Königstitel, vom Imperialismus entlehnte er die Aenderung dieses Titels in König der Franzosen, statt König von Frankreich.

Die Grundlage des Königthums aus eigenem Rechte war verlassen. Im Uebrigen unterschied sich die neue Verfassung nicht wesentlich von der früheren, war aber freisinniger und gab insbesondere den Kammern das Recht des Gesetzesvorschlages. Ein Gesetz vom 29. December 1831 beseitigte ferner die erbliche Pairie und beschränkte den König in der Ernennung der Pairs auf bestimmte Kategorien von

„Notabilitäten“. Es folgte noch eine Reihe ergänzender Gesetze, darunter eines über die jährliche Bewilligung des Heerescontingents.

Die Schilderung der Schicksale des Julikönigthums gehört in das Gebiet der politischen Geschichte. Die anfängliche Volksthümlichkeit des Königs schwand, man klagte über Steuerdruck. Schließlich kam es unter dem Ministerium Guizot wegen des Abgeordnetenwahlgesetzes zur Katastrophe. Die Regierung verweigerte das allgemeine Stimmrecht, ja sogar die Zulassung sogenannter Capacitätswähler neben den Censuswählern. Paris stand auf, der König entsagte am 24. Februar 1848 der Krone und verließ das Land.

So fand die Aera des parlamentarischen Königthums, das übrigens unter den parlamentarischen Formen einen starken Zug persönlicher Regierung verborgen hatte, ihr Ende.

Das alte Königshaus Frankreichs hatte es nun in zwei seiner Linien erfahren, wie gründlich die Revolution die Wurzeln zerstört hatte, mit denen das Königthum einst, stärker als jede andere Monarchie, im französischen Boden befestigt schien. Und es hatte den Orléans nichts geholfen, daß sie die Königskrone zu retten suchten, indem sie dieselbe aus den Händen der Revolution zum Geschenke nahmen. Sie ging auf dieselbe Weise verloren, auf welche sie gewonnen worden war.

Die Gegner der republicanischen Staatsform theilten sich nun in Anhänger dreier vertriebener Dynastien: der Bourbons, der Orléans und der Bonaparte. Den Letzteren gehörte, nach einem kurzen Zwischenspiele, die nächste Zukunft.

Vierter Abschnitt.

Die Verfassungen der zweiten Republik und des zweiten Kaiserreiches.

Nach dem Sturze des Königs Ludwig Philipp übernahm eine provisorische Regierung der Republik mit Proclamation vom 24. Februar 1848 die Leitung des Staates. Sie schrieb unter'm 5. März 1848 allgemeine directe Wahlen zu einer Nationalversammlung aus. Wahlfähig sollte jeder Franzose sein, der 21 Jahre zählte, sechs Monate

in seiner Gemeinde Wohnsitz hatte und die bürgerlichen Ehrenrechte besaß. Das bedeutete eine Mehrung der Wähler von 300,000 auf etwa 10 Millionen.

Von dieser Nationalversammlung wurde die achte französische Verfassung, die Verfassung der französischen Republik vom 4. November 1848 beschlossen.

Man bewegte sich wieder ganz in dem Gedankenkreise der Revolutionszeit. Die französische Republik, so erklärt die Verfassung, ist demokratisch, einig und untheilbar. Sie erkennt Rechte und Pflichten an, die vor und über den Gesetzen sind. Die Souveränetät ist bei der Gesammtheit der französischen Bürger. Alle öffentlichen Gewalten gehen vom Volke aus. Sie können nicht erblich übertragen werden. Die Theilung der Gewalten ist die erste Bedingung einer freien Regierung.

Die Verfassung betraut mit der gesetzgebenden Gewalt eine einzige ständige Versammlung, die alle drei Jahre durch allgemeine, unmittelbare Wahlen erneuert wird; mit der vollziehenden Gewalt einen Präsidenten der Republik, der unmittelbar vom Volke auf vier Jahre gewählt wird und dessen Wiederwahl ausgeschlossen ist. Der Präsident und die Minister sind für ihre Amtshandlungen verantwortlich. Die Vertheilung der Zuständigkeiten ist derart bemessen, daß die gesetzgebende Versammlung als Trägerin der Staatsgewalt, der Präsident als vollziehender Beamter erscheint.

Aber trotzdem entbrannte der Kampf der beiden Gewalten um die Macht alsbald. Mit der am 10. Dezember 1848 erfolgten Wahl des Prinzen Ludwig Napoleon Bonaparte zum Präsidenten war für den Garten der Republik derjenige Hüter bestellt worden, der nach einem bekannten Gleichnisse der Schlechteste ist. Dem Präsidenten kam der Umstand zu Gute, daß er als Erwählter des allgemeinen Stimmrechtes sich mit gleichem Fuge auf den Volkswillen berufen konnte, wie die gesetzgebende Versammlung. Die Letztere hatte überdies eine rückschrittliche Mehrheit erhalten, die durch ein Wahlgesetz vom 31. Mai 1850 drei Millionen Franzosen des Wahlrechtes beraubte. Sie hatte dadurch dem Präsidenten, der sich dem Gesetze vergeblich entgegen stemmte, eine billige Gelegenheit verschafft, sich den Nimbus

eines Schirmers der Volksrechte um's Haupt zu legen. Als dann im folgenden Jahre der Prinz-Präsident eine Verfassungsänderung nicht durchzubringen vermochte, die bestimmt war, seine Wiederwahl zu ermöglichen, sprengte er durch den Staatsstreich vom 2. Dezember 1851 die Nationalversammlung.

Der Apparat des suffrage universel, den Bonaparte nun nach bewährten Vorbildern wieder in Bewegung setzte, arbeitete ausgezeichnet wie gewöhnlich. Napoleon schlug, um zu der von ihm gewünschten Verfassung zu gelangen, ein Verfahren ein, das in seiner schlichten Naivetät beinahe genial ist. In einem Aufrufe an das Volk, den er am Tage des Staatsstreiches erlassen hatte, waren folgende Verfassungsgrundzüge aufgestellt: ein verantwortliches Staatsoberhaupt, ernannt auf 10 Jahre und mit Ministern, die nur von ihm abhängen; ein Staatsrath zur Berathung und Vertretung der Gesetzentwürfe; ein gesetzgebender Körper, ernannt durch das allgemeine Stimmrecht; ein Senat als „pouvoir pondérateur" und Wächter der Verfassung und der Volksfreiheiten. Das Volk wurde nun gefragt, ob es die Aufrechthaltung der Autorität Ludwig Napoleon Bonaparte's wolle und ihn ermächtige, eine Verfassung auf den angegebenen Grundlagen zu machen? Das Volk antwortete in der Abstimmung vom 20. und 21. Dezember 1851 Ja mit beinahe 7½ Millionen Stimmen gegen etwas über 640,000 Stimmen und ertheilte somit die gewünschte Blancovollmacht.

Und Bonaparte machte seine Verfassung. Er hatte dabei die Annehmlichkeit der Oktroyirung so gut wie weiland Ludwig XVIII. und die Zustimmung des Volkes als Gratisbeigabe. Das war ebenso einfach wie originell.

Hatte die Verfassung von 1848 ihre Eingebungen aus der Blüthezeit der großen Revolution entnommen, so war die nunmehrige ein Seitenstück der Consularverfassung vom Jahre VIII: die Dictatur auf demokratischer Rechtsgrundlage und so eingerichtet, daß sie sich ohne Weiteres in das Kaiserthum verwandeln ließ.

Die Hauptbestimmungen der Verfassung vom 14./22. Januar 1852, der neunten in unserer Reihe, sind folgende:

Der Präsident der Republik ist das Oberhaupt des Staates,

nicht blos der vollziehenden Gewalt. Er ist dem Volke verantwortlich und stets berechtigt, die Berufung an dasselbe zu ergreifen. Er ist also der Prinz mit dem ausschließlichen Rechte, Dornröschen zu wecken, und natürlich auch dies nur zu dem Zwecke, daß es ihm um den Hals fällt.

Der Präsident regiert mittels der Minister, des Staatsraths, des Senats und des gesetzgebenden Körpers. Sie Alle sind also Organe des Präsidenten, welchem die lex regia des Plebiscits die Souveränetät anvertraut hat. Sie Alle, nebst sämmtlichen Beamten und Offizieren schwören ihm den Treueeid. Im Namen des Präsidenten wird Recht gesprochen. Er allein hat den Gesetzesvorschlag und sanctionirt und verkündet die Gesetze und Senatusconsulte. Andererseits heißt es: Die gesetzgebende Gewalt wird gemeinsam vom Präsidenten, dem Senate und dem gesetzgebenden Körper ausgeübt. Aber Letzterer kann keine Abänderungsvorschläge erörtern, wenn nicht der Staatsrath d. h. der Präsident sie gut geheißen hat.

Es ist dafür gesorgt, daß der Präsident nicht auf dem Wege der Ministerverantwortlichkeit in parlamentarische Unterthänigkeit gerathen kann. Die Minister hängen lediglich von ihm ab; jeder ist nur für seinen Geschäftskreis verantwortlich und es besteht keine Solidarität unter ihnen. Der Senat allein kann sie anklagen. Mitglieder des gesetzgebenden Körpers dürfen sie nicht sein.

Der Senat besteht aus den Cardinälen, Marschällen und Admiralen und weiteren Mitgliedern, welche der Präsident ernennt. Die Senatoren, 150 an der Zahl, sind unabsetzbar. Gewisse Gegenstände regelt der Senat allein mit Sanction des Präsidenten durch Senatusconsulte. Dahin gehört insbesondere die authentische Auslegung der Verfassung und „Alles, was in der Verfassung nicht vorgesehen und für ihren Gang nothwendig ist!!" Aber noch mehr. Der Senat kann Verfassungsänderungen vorschlagen. Wird der Vorschlag von der vollziehenden Gewalt — hier kommt der Ausdruck komischer Weise vor — angenommen, so wird die Aenderung durch ein Senatusconsult festgesetzt. Jedoch ist der Volksabstimmung jede Aenderung der Verfassungsgrundlagen zu unterwerfen, welche in der Proclamation vom 2. Dezember niedergelegt und vom französischen Volke angenommen

worden sind. Das ist in der That gesetzgeberisches Gummi elasticum! Obendrein endlich hat der Senat in der Zeit zwischen Auflösung und Neuberufung des gesetzgebenden Körpers die Aufgabe, nach Vorschlag des Präsidenten durch dringliche Maßregeln Alles vorzusehen, was für den Gang der Regierung nöthig ist. Ein vortreffliches Klavier, dieser Senat, auf dem der Präsident jedes beliebige Stück spielen kann!

Die persona miserabilis der ganzen Verfassungskomödie ist der gesetzgebende Körper. Er geht aus allgemeinen Wahlen hervor und wird alle sechs Jahre erneuert. Er beschließt über die Gesetzentwürfe und über die Besteuerung. Petitionen darf nicht er, sondern nur der Senat annehmen.

Der Staatsrath, der 40—50 Mitglieder zählt, ist lediglich ein Regierungswerkzeug des Präsidenten, welch letzterer die Mitglieder ernennt und entläßt und die Geschäfte des Staatsrathes leitet.

Die Verfassung von 1852 war ein Meisterstück der Begründung des Absolutismus auf die Volkssouveränetät. Dieser inneren Verlogenheit gegenüber muß jedoch immerhin billig berücksichtigt werden, daß den Franzosen unser Begriff der constitutionellen Monarchie, die dem Monarchen die Staatsgewalt voll und ungetheilt beläßt und ihm das Parlament nur als beschränkenden und controlirenden Factor beigibt, völlig abhanden gekommen war, wenn sie ihn überhaupt jemals recht erfaßt haben. Das französische Staatsoberhaupt weiß, daß es mit dem Parlamente sich einen Nebenbuhler um die Macht beigesellt, und es hat — auch dies ist eine Frucht der Lehre von der Gewaltentheilung — nur die Wahl, sich selbst allmächtig und das Parlament ohnmächtig zu sehen oder eigene Ohnmacht unter parlamentarischer Allmacht zu gewärtigen. Den französischen Parteiführern ist es in der Regel nicht darum zu thun, daß das Parlament als Glied im Staatsorganismus den öffentlichen Interessen selbstlos diene, sie wollen die Herrschaft, und zwar nicht etwa blos die Herrschaft ihrer Ideen, sondern die Herrschaft ihrer Person. Daraus erklärt sich der stete Umschlag von der unbeschränkten Parlamentsherrschaft zur unbeschränkten Alleinherrschaft und umgekehrt. Denn indem jede dieser ungezügelten Staatsformen schließlich durch immer größere Entfaltung ihrer Nach-

theile das Volk gegen sich aufbringt, treibt sie dasselbe der entgegengesetzten Staatsform zu.

Die naturgemäße Weiterentwicklung der Verfassung von 1852 ließ nicht lange auf sich warten. Ein Senatusconsult vom 7./10. November 1852 beschloß die Wiederherstellung der kaiserlichen Würde zu Gunsten Napoleon's III. und seines Hauses. Der Beschluß sollte der allgemeinen Abstimmung unterstellt und zugleich das Volk darüber befragt werden, ob dem neuen Kaiser das Recht zu ertheilen sei, die Thronfolgeordnung zu regeln. Der Automat antwortete natürlich Ja. Die Volksabstimmung vom 21./22. November 1852 ergab 7'824,189 Ja gegen 253,145 Nein und 63,326 ungiltige Stimmen.

Frankreich hatte nun eine starke Regierung und bis zum Jahre 1860 überwog das Gefühl der Ruhe gegenüber der früheren Unbeständigkeit der Dinge. Es kam noch dazu, daß politische und kriegerische Erfolge (Krimkrieg, italienischer Krieg) der Regierung Glanz verliehen und die Sorge für die wirthschaftlichen Interessen des Landes keineswegs verabsäumt wurde.

Gleichwohl sah sich Napoleon allmählig genöthigt, dem Liberalismus kleinere Zugeständnisse durch Ausdehnung der Rechte des gesetzgebenden Körpers zu machen. Einen erheblichen Schritt weiter ging das Senatusconsult vom 8./10. September 1869. Dasselbe gliederte den Senat mehr in den Organismus der Gesetzgebung ein, gestand dem gesetzgebenden Körper den Gesetzesvorschlag zu, verfügte die Vorlage eines specialisirten Budgets an denselben und setzte die Minister in unmittelbare Beziehungen zu der Kammer.

Im folgenden Jahre 1870 sah sich der Kaiser endlich veranlaßt, den mächtig gewachsenen liberalen Bestrebungen durch eine neue Verfassung entgegenzukommen. Die Verfassung vom 21. Mai 1870, durch welche die parlamentarische Ministerverantwortlichkeit eingeführt wurde, ist die zehnte in der ganzen Reihe. Sie ist zugleich die kurzlebigste, wenn man von der nicht mitgezählten Verfassung der Hundert Tage absieht. Sie wurde durch Volksabstimmung angenommen; aber die sonst so willige Maschine ließ doch ein bedenkliches Knarren vernehmen. Allerdings kamen 7'350,142 Ja zu Stande; aber immerhin standen dieser Ziffer 1'538,825 Nein und 112,975 ungiltige

Stimmen gegenüber. Das war noch nicht dagewesen und mußte die Machthaber nachdenklich machen.

In der That waren die Tage des Kaiserthums gezählt. Aus seiner inneren Rathlosigkeit suchte es sich durch den Krieg zu retten. Wenige Monate verflossen und Napoleon III. wurde bei Sedan Kriegsgefangener der Deutschen, in Paris aber wurde die Republik ausgerufen.

Fünfter Abschnitt.

Die Verfassungen der dritten Republik.

Am 4. September 1870 erschien eine Proclamation, welche bekannt gab, daß eine Regierung der Volksvertheidigung (gouvernement de la défense nationale), aus zwölf Mitgliedern bestehend, durch Zuruf ernannt worden sei (a été nommé d'acclamation). Dieser immerhin sehr eigenthümliche staatsrechtliche Berufungstitel mußte in der Noth der Zeiten genügen.

Eine durch allgemeines Stimmrecht gewählte Nationalversammlung trat am 13. Februar 1871 in Bordeaux zusammen und erhob am 17. gleichen Monats Adolf Thiers zum Haupte der vollziehenden Gewalt (chef du pouvoir exécutif). Derselbe erhielt von der Versammlung, die inzwischen nach Versailles übergesiedelt war, durch Gesetz vom 31. August 1871 den Titel Präsident der Republik. Dieses Gesetz, die sogenannte Constitution Rivet, ist die elfte französische Verfassung. Nach demselben hat der Präsident unter der Autorität der Nationalversammlung zu regieren; er ernennt und entläßt die Minister, ist gleich diesen der Nationalversammlung verantwortlich und kann — ein Recht, auf welches Thiers Werth legte — persönlich zu derselben sprechen.

Dieser Nothbau kam unter höchst sonderbaren Verhältnissen zu Stande. Die Mehrheit der Nationalversammlung war nemlich monarchisch gesinnt, aber in Monarchisten von drei Sorten getheilt. Da sie daher unfähig war, eine Monarchie zu gründen, mußte sie sich darein geben, eine demokratische Parlamentsherrschaft, wenigstens einstweilen, bestehen zu lassen.

Die Nationalversammlung verlängerte sich selbst ihre Vollmachten, die mit dem Friedensschlusse abgelaufen waren, bis zum Jahre 1875. Ein Gesetz vom 13./19. März 1873 verfügte einige Verfassungsänderungen und sprach aus, die Nationalversammlung werde sich nicht trennen, ohne die Verfassung endgiltig geregelt zu haben. Bald darauf, am 24. Mai, legte Thiers sein Amt nieder. Der Marschall Mac Mahon, Herzog von Magenta wurde Präsident der Republik, und zwar nach dem Gesetze vom 20./23. November 1873 auf sieben Jahre (Septennat).

Durch eine Nationalversammlung mit monarchisch gesinnter Mehrheit und unter einem ebenso gesinnten Präsidenten erhielt die französische Republik im Jahre 1875 ihre noch jetzt giltige Verfassung. Es ist die zwölfte und letzte in unserer Reihenfolge. Dieselbe hat während ihres bisherigen Daseins den deutlichen Beweis dafür erbracht, wie verhängnißvoll die Regierung eines Großstaates durch die wechselnden Mehrheiten eines Parlaments für die öffentlichen Zustände werden kann.

Die Verfassung von 1875 ist keine einheitliche Urkunde und auch durchaus nicht vollständig. Sie besteht aus folgenden Gesetzen:

1. Gesetz vom 25./28. Februar 1875, betr. die Einrichtung der öffentlichen Gewalten. Dessen Art. 9, wonach Versailles Regierungssitz war, ist durch Gesetz vom 19./21. Juni 1879 geändert worden. Der Regierungssitz ist jetzt Paris.

2. Gesetz vom 24./28. Februar 1875, betreffend die Einrichtung des Senats.

3. Gesetz vom 16./18. Juli 1875 über die Beziehungen der öffentlichen Gewalten.

Alle drei Gesetze wurden durch Gesetz vom 13./14. August 1884 theilweise geändert. Ferner sind durch ein Gesetz vom 9./10. Dezember 1884 neue Bestimmungen über die Einrichtung des Senates und die Wahl der Senatoren getroffen worden.

Frankreich ist nach seiner dermaligen Verfassung eine repräsentative Demokratie. Die Souveränetät ruht beim Volke. Die Functionen der Staatsgewalt sind an verschiedene oberste Organe vertheilt. Aber die Ausübung der Souveränetät steht dem Parlamente zu. Daß dem so ist, ist seiner Zeit dem Präsidenten Jules Grévy, der durch

Boycottirung genöthigt wurde, abzudanken, mit aller Deutlichkeit vor Augen geführt worden.

Der Präsident der Republik wird auf sieben Jahre durch die Nationalversammlung d. h. die vereinigten beiden Kammern gewählt. Mitglieder von Familien, die über Frankreich geherrscht haben, sind nicht wählbar.[1]) Bei Erledigung der Stelle übt der Ministerrath bis zur Neuwahl die vollziehende Gewalt aus.

Der Präsident hat einen Jahresbezug von 1⅙ Mill. Franken und ist Großkreuz der Ehrenlegion von Amts wegen. Er ist unverantwortlich für alle seine Handlungen als Staatsoberhaupt, Hochverrath ausgenommen. Er präsidirt, aber er regiert nicht.

Der Präsident ist dem Namen nach Haupt der Verwaltung und vertritt den Staat nach Außen. Alle seine Akte bedürfen der Gegenzeichnung der Minister. Letztere und durch sie die Parlamentsmehrheit regieren wirklich.

In Bezug auf die auswärtigen Angelegenheiten ist Zustimmung der Kammern nöthig zu Kriegserklärungen, Friedensschlüssen, Handelsverträgen, Verträgen, welche die Staatsfinanzen verpflichten oder sich auf die persönliche Stellung und das Eigenthum der Staatsangehörigen beziehen. Der Präsident ernennt die Beamten, insbesondere auch die Minister. Dies aber nur der Form nach. Er empfängt in der That die Minister von der Parlamentsmehrheit; denn letztere kann durch Budgetverweigerung oder Ministeranklage jedes Ministerium wegfegen, das ihr nicht genehm ist. Dies hat Mac Mahon erfahren, der 1877 durch Nichtbewilligung des Budgets gezwungen wurde, das Ministerium Broglie durch ein Mehrheitsministerium zu ersetzen. Es ist genau die Schablone des Parlamentarismus, wobei in Frankreich der Uebelstand besonders hervortritt, daß sich oft eine Mehrheit

[1]) Dieselben sind auch nicht wählbar als Senatoren und Abgeordnete, unfähig zum Kriegsdienste und zu jedem öffentlichen Amte. Ein Gesetz vom 22. Juni 1886 verbannt die Häupter dieser Familien „dans l'ordre de primogéniture" vom französischen Boden. Es vererbt sich also statt der Krone die Verbannung nach Erstgeburtsrecht. Auch die übrigen Mitglieder solcher Familien können durch Decret des Präsidenten der Republik verbannt werden. Zuwiderhandlungen gegen die Landesverweisung werden mit Gefängniß von zwei bis fünf Jahren bestraft.

zum Sturze des Ministeriums leichter zusammenfindet als zu dessen Neubildung.

Hinsichtlich der Kammern hat der Präsident folgende Functionen.

Die ordentliche Tagung beginnt kraft Gesetzes am zweiten Dienstage im Januar und dauert fünf Monate. Außerdem kann der Präsident die Kammern jeder Zeit berufen und muß es auf Antrag der absoluten Mehrheit der Senatoren und der Abgeordneten. Vertagung darf auf nicht länger als einen Monat und nicht öfter als zwei Mal während einer Versammlung stattfinden. Zur Auflösung der Kammern bedarf der Präsident der Zustimmung des Senats. Die Neuwahl muß dann innerhalb zweier Monate und die Versammlung innerhalb weiterer zehn Tage stattfinden.

Der Präsident hat zwar neben dem Parlamente gleichfalls den Gesetzesvorschlag. Er ist aber im Uebrigen kein Factor der Gesetzgebung. Die vom Parlamente beschlossenen Gesetze muß er verkünden. Er hat ferner das Vollzugsverordnungsrecht.

Die Minister (Justiz, Aeußeres, Inneres, Finanzen, Krieg, Marine und Kolonien, öffentlicher Unterricht, Kulte und schöne Künste, öffentliche Arbeiten, Ackerbau, Handel, Posten und Telegraphen) bilden einen Ministerrath. „Die Minister sind vor den Kammern für die allgemeine Regierungspolitik gemeinsam, für ihre persönlichen Akte einzeln verantwortlich.“ Sie können wegen Gesetzesverletzung bei Ausübung des Amtes von der Deputirtenkammer angeklagt werden und werden dann vom Senate abgeurtheilt. Ein Ministerverantwortlichkeitsgesetz fehlt. Doch wurde 1830 bei gleicher Rechtslage auf Grund der bloßen Verfassungsbestimmung eine Ministeranklage durchgeführt. Zweifellos würde man es jetzt nöthigen Falles ebenso machen.

Das Parlament theilt sich in zwei Kammern: der Senat und die Kammer der Deputirten.

Der Senat zählt 300 Mitglieder. Darunter waren vor dem Gesetze vom 9. Dezember 1884 auch lebenslängliche. Die Senatoren werden in den Departements und Colonien auf neun Jahre gewählt. Alle drei Jahre erfolgt eine Drittelserneuerung. Wähler sind die Abgeordneten, die General- und Arrondissementsräthe des Departements oder der Colonie und Delegirte der Municipalräthe. Bedingungen der

Wählbarkeit sind ein Alter von 40 Jahren und Besitz der vollen Ehrenrechte.

Die Deputirtenkammer zählt 576 Mitglieder. Durch ein Gesetz vom 16. Juni 1885 war die Listenwahl (scrutin de liste) eingeführt worden. Nach diesem Gesetze bildet jedes Departement einen Wahlkreis, welcher die ihm zugetheilte Zahl von Abgeordneten, nemlich einen auf 70,000 Seelen und mindestens drei zu wählen hat. Für Belfort, Algerien und die Colonien ist die Zahl besonders festgesetzt. Im ersten Wahlgange ist zur Wahl erforderlich: absolute Mehrheit und eine Stimmenzahl von mindestens einem Viertel der eingeschriebenen Wähler. Für den zweiten Wahlgang genügt relative Mehrheit.

Die Listenwahl, Gambetta's System, ist durch das Gesetz vom 13. Februar 1889 beseitigt worden, das die Einzelwahl (scrutin uninominal, individuel) wieder einführte. Hienach wählt jedes Arrondissement einen Deputirten. Uebersteigt die Seelenzahl eines Arrondissements 100,000, so trifft auf je 100,000 Seelen mehr und auf einen Bruchtheil hievon ein weiterer Abgeordneter. Aber auch in diesem Falle wird für jeden Abgeordneten ein Wahlkreis gebildet. Die Wahlkreiseintheilung ist gesetzlich festgestellt. Zur Wahlfähigkeit sind 21, zur Wählbarkeit 25 Lebensjahre und hier wie dort ist Besitz der Ehrenrechte gefordert. Es bestehen ständige Wählerlisten. Nach dem gegen Boulanger gerichteten Gesetze vom 17. Juli 1889 kann Niemand in mehr als einem Wahlkreise Candidat sein. Jeder Candidat muß bei der betreffenden Präfectur eine Erklärung abgeben, in welchem Wahlkreise er candidiren will.

Senatoren und Deputirte haben die üblichen parlamentarischen Privilegien und 9000 Franken Jahresgehalt.

Dem Parlamente kommen an materiellen Rechten zu: das Recht der Gesetzgebung, der Bewilligung und Verweigerung des Budgets, der außerordentlichen Credite und der Anlehen und die Ertheilung der Rechnungsentlastung (loi des comptes), endlich die Zustimmung zu gewissen Staatsakten des Präsidenten, wovon schon die Rede war.

Die Kammern haben ferner das Recht der Legitimationsprüfung, der Autonomie, der Petition, Interpellation und Enquête, dann der Minister- und Präsidenten-Anklage, bezw. -Aburtheilung.

Außerdem kann durch ein Decret des Präsidenten, erlassen im Ministerrathe, der Senat als Staatsgerichtshof eingesetzt werden, um über Jeden, welcher wegen Angriffs auf die Sicherheit des Staates angeklagt wird, zu urtheilen. Diese Bestimmung, die bekanntlich 1889 gegen den General Boulanger zur Anwendung gebracht worden ist, ist ein wahrer Hohn auf die Rechtspflege. Man kann jenem Manne, der zu den sonderbarsten Erscheinungen zählt, welche in der dritten Republik eine Rolle gespielt haben, sehr Vieles übel nehmen, aber das Eine billiger Weise gewiß nicht, daß er keine Lust hatte, seinen Feinden in die Mausefalle zu gehen und sich durch einen Scheingerichtshof von politischen Gegnern aburtheilen zu lassen. Der Fall Boulanger hat übrigens dazu Anlaß gegeben, durch ein Vollzugsgesetz vom 10. April 1889 das Verfahren vor dem Senate als cour de justice zu regeln.

Die beiden Kammern vereinigen sich in eine Nationalversammlung (Congreß) zur Präsidentenwahl, ferner zur Revision der Verfassung, wenn beide Kammern entschieden haben, daß dazu Anlaß vorliege. Die Nationalversammlung beschließt mit absoluter Mehrheit. Streitig ist, ob bei Verfassungsänderungen zuvor die Revisionspunkte zwischen beiden Kammern vereinbart sein müssen, der Congreß also bei der Revision auf diese Punkte beschränkt ist. Das Gesetz vom 13./14. August 1884 hat sich außerdem bemüßigt gesehen, auszusprechen, daß die republikanische Staatsform kein Gegenstand eines Revisionsvorschlages sein könne. Ueber den Werth dieser Bestimmung werden deren Urheber, da sie ja die Geschichte ihres Landes kannten, sich wohl keiner Täuschung hingegeben haben. Sollte einmal die Zeit kommen, wo die französische Republik keine andere Schutzwehr mehr hat, als diesen Gesetzesparagraphen, dann wird ihre letzte Stunde bald geschlagen haben. —

Wir schließen unsere verfassungsgeschichtlichen Betrachtungen. Sie haben uns ein großes Volk gezeigt, das ein volles Jahrhundert hindurch einen fast beständigen Wechsel seiner politischen Einrichtungen erfahren hat, und das dennoch und trotz unleugbarer Fehler und Thorheiten und trotz schwerster Schicksalsschläge, die deren Folge waren, ein großes Volk geblieben ist. Es wäre nicht würdig, unsere Feinde

— denn so müssen wir sie immer noch nennen — gering zu achten; aber noch weit weniger haben wir Grund, sie um den Gang ihrer Geschicke und ihre heutigen Zustände zu beneiden. Das deutsche Volk hat den Segen einer ruhigen und stetigen Entwickelung, die ihm die constitutionell-monarchische Regierungsform und das pflichttreue Wirken seiner Herrscher gebracht haben, zu reich an sich erfahren, als daß es auf die Erschütterungen, welche den Franzosen ihre Volkssouveränetät eingetragen hat, mit anderen Gefühlen blicken könnte, als mit jenen, welche Lucretius in seinem Lehrgedichte der philosophischen Betrachtungsweise zuschreibt. Wir schauen zu unseren Nachbarn hinüber mit jener aus Beruhigung und Theilnahme gemischten Empfindung, mit welcher man vom festen Lande aus ein Schiff gegen den Sturm ringen sieht.

V.

Parlamentariſche oder richterliche Legitimationsprüfung.

(1888.)

Vorbemerkung.

Die folgenden Erörterungen wurden durch eine Aufforderung Seitens der ſtändigen Deputation des deutſchen Juriſtentages veranlaßt, mich über die in der Ueberſchrift genannte Frage gutachtlich zu äußern.[1]) Der Juriſtentag ſelbſt hat ſich für unzuſtändig erklärt, ein Urtheil über die Frage abzugeben.

Erſter Abſchnitt.

Rechtliche Natur der Legitimationsprüfung.

Wenn die Geſetzgebung eines Staates es unternimmt, darüber zu beſtimmen, wie das Recht der Mitgliedſchaft bei einem gewählten Parlamente ſoll erworben werden können, wird ſie genöthigt ſein, eine große Zahl von Rechtsſätzen aufzuſtellen.

Dieſe Rechtsſätze werden theils dem Gebiete des materiellen Rechtes angehören, theils organiſatoriſcher Natur ſein, theils endlich das Verfahren betreffen.

Die materiellrechtlichen Beſtimmungen werden ſich auf die Vorausſetzungen beziehen, an welche das Recht auf Theilnahme an der

[1]) Vgl. Verhandl. des XIX. deutſchen Juriſtentags, Berlin u. Leipzig 1888, Bd. I S. 180 ff.

Wahl, sowie der Erwerb und der Bestand des Mitgliedschaftsrechtes geknüpft sein sollen.

Die organisatorischen Bestimmungen werden von der Zahl der Abgeordneten, von der Bildung der Wahlkreise u. s. w. zu handeln haben.

Die Bestimmungen über das Verfahren endlich werden die Vorbereitung und den Gang des Wahlgeschäftes in allen seinen Abschnitten sowie die Feststellung des Wahlergebnisses regeln müssen.

Die schließliche Bezeichnung einer Person als des gewählten Abgeordneten eines Wahlkreises ist hienach das Ergebniß einer Reihe von Handlungen, die unter Einhaltung und Anwendung einer Summe von Rechtsvorschriften sich zu vollziehen haben.

Diese Handluugen stellen sich, was die Wähler anlangt, als Ausübung eines persönlichen öffentlichen Rechtes dar. Inhalt dieses Rechtes ist, durch freien Willensakt eine gesetzlich hiezu befähigte Person in der gesetzlichen Form als Abgeordneten zu bezeichnen.

Ich fasse dabei der Vereinfachung halber nur die unmittelbaren Wahlen in's Auge.

Neben diesen Handlungen der Rechtsausübung treten bei dem Wahlgeschäfte noch eine Mehrzahl von Handlungen zu Tage, welche diese Rechtsausübung zu ermöglichen und zu regeln bestimmt sind.

Solche Handlungen, seien sie nun an Organe des Staates und der Gemeinden oder an Privatpersonen im Ehrenamte übertragen, haben die Natur staatlicher Verwaltungshandlungen.

Für sie gilt, wie für alle staatlichen Verwaltungshandlungen, der Satz, daß sie unter Beobachtung der Gesetze zu geschehen haben.

Hat nun die vollzogene Wahl ein Ergebniß geliefert, ist dieses Ergebniß festgestellt und hat der Gewählte die Wahl angenommen, so ist die Rechtslage die, daß der Gewählte mit dem öffentlichrechtlichen Anspruche auftritt, Abgeordneter zu sein, d. h. gesetzmäßigen Antheil an der Thätigkeit der Kammer zu nehmen, für welche er gewählt ist.

Der Gesetzgeber könnte möglicher Weise hiemit abschließen.

Er könnte sagen, daß mit Verkündung und Annahme der Wahl formales Recht für den Gewählten geschaffen sei.

Der Gesetzgeber thut dies auch aus praktischen Gründen bis zu

einem gewissen Maße, indem er ein solches formales Recht zwar nicht endgiltig, aber vorläufig entstehen läßt.

Dagegen wird der Gesetzgeber aus den triftigsten Gründen Bedenken tragen, den Bestand dieses Rechtes jeder weiteren Anfechtung zu entrücken. Denn er würde Gefahr laufen, unter Umständen formales Recht auf Kosten des materiellen Rechtes zu gewähren.

Es ist möglich, daß der wirklich zum Abgeordneten Gewählte von Rechts wegen gar nicht Abgeordneter sein kann, weil ihm die gesetzlichen Eigenschaften hiezu fehlen. Diesem Falle entspricht der andere, daß späterhin ein gesetzlicher Grund des Verlustes der Parlamentsmitgliedschaft eintritt.

Es ist ferner möglich, daß der angeblich zum Abgeordneten Gewählte in Wirklichkeit nicht gesetzmäßig gewählt ist. Der Wahlvorgang kann ganz oder zum Theile mit Fehlern von solcher Erheblichkeit behaftet sein, daß das Wahlergebniß sicher oder möglicher Weise dadurch ein anderes geworden ist, als es ohne diese Fehler geworden wäre.

Für die Zwecke dieser Erörterungen ist es nicht nöthig, zu untersuchen, welche Fehler hier denkbar sind oder thatsächlich vorkommen.

Jedenfalls würde, soviel ist gewiß, der Gesetzgeber das öffentliche Rechtsbewußtsein in erheblichem Maße schädigen, wenn er nicht dafür Sorge trüge, daß Niemand Abgeordneter bleibt, der es nach Recht und Gesetz nicht sein oder bleiben soll.

Der Gesetzgeber muß daher Mittel darbieten, demjenigen die Abgeordneteneigenschaft abzuerkennen, welchem sie gesetzmäßiger Weise nicht zukommen soll.

Der Gesetzgeber kann seiner Fürsorge zur Wahrung der Rechtsordnung nach dieser Richtung eine größere oder geringere Ausdehnung geben.

Die Bedeutung der öffentlichen Function der Abgeordneten kann den Gesetzgeber dazu bewegen, eine allgemeine und nothwendige Prüfung sämmtlicher Abgeordnetenwahlen in der Art zu verfügen, daß die zur Prüfung berufene Instanz unter gewissen Voraussetzungen die Wahl zu vernichten, bezw. die Abgeordneteneigenschaft abzuerkennen befugt ist.

Der Gesetzgeber kann aber auch davon ausgehen, daß die Gesetz-

mäßigkeit der Wahl zunächst zu vermuthen ist, und demgemäß eine Untersuchung und je nach dem Ergebnisse Vernichtung der Wahl nur für den Fall anordnen, daß deren Rechtsgiltigkeit angestritten wird. Er wird alsdann bestimmen müssen, wem die Befugniß zustehen soll, eine Wahl mit der Wirkung anzufechten, daß eine Untersuchung ihrer Giltigkeit nothwendig wird.

Mag aber der Gesetzgeber so oder so verfahren, für alle Fälle ist es zweifellos, daß die Anerkennung oder Aberkennung der Abgeordneteneigenschaft nicht blos die Lösung einer Frage des öffentlichen Rechtes, sondern daß sie geradezu die Entscheidung über einen behaupteten Anspruch des öffentlichen Rechtes enthält. Diese Entscheidung hat also materiell die Natur eines richterlichen Urtheiles.

Man könnte dieser Auffassung vielleicht Folgendes entgegenhalten.

Es fehle im vorliegenden Falle an der Voraussetzung für die Annahme eines Urtheils. Ein Urtheil könne es nur geben, wo ein Rechtsstreit zu schlichten sei. Ein Rechtsstreit aber sei nur denkbar, wo zwei Parteien seien. Daran fehle es bei der Legitimationsprüfung von Amts wegen gänzlich; bei der Wahlanfechtung aber streite derjenige, welcher die Anfechtung erhoben habe, mit dem Abgeordneten nicht um sein Recht, er spiele mehr die Rolle des Denuncianten. Wo vollends, wie dies die Regel sei, durch die betreffende Kammer selbst die Legitimation der Abgeordneten geprüft werde, da handle es sich lediglich um eine innere Geschäftsangelegenheit der Kammer, welche das Recht habe, über die Reinheit ihrer Zusammensetzung zu wachen.

So möchte man etwa sagen. Aber man hätte damit Gegengründe vorgebracht, deren Widerlegung meines Erachtens nicht schwer ist.

Daß ein Urtheilsspruch im landläufigen Sinne des Wortes nur denkbar ist, wo ein Streit war, und daß zu einem Streite Zwei gehören, ist sicher. Der bürgerliche Rechtsstreit wird sich auch immer so abspielen, daß der Richter zwischen einem leibhaftigen Kläger und einem leibhaftigen Beklagten Recht spricht.

Aber auf dem Gebiete des öffentlichen Rechtes ist es nicht nothwendig ebenso. Der öffentliche Rechtsstreit setzt allerdings wie jeder Rechtsstreit zwei streitende Theile voraus, von denen einer einen Anspruch erhebt, der andere ihn leugnet. Die beiden Streittheile können

möglicher Weise auch Prozeßparteien sein; aber nothwendig ist dies nicht. Im verwaltungsgerichtlichen Verfahren verzichtet der Staat oft auf die Rolle einer Prozeßpartei, indem er diese seine Parteirolle und die Rolle des Richters in dieselbe Hand legt. Dessenungeachtet ist der Ausspruch, welcher den Streit erledigt, hier zweifellos ein richterliches Urtheil.

Aber die prozessuale Parteirolle, welche der Staat im verwaltungsgerichtlichen Verfahren mitunter sich selbst versagt, kann er möglicher Weise auch dem anderen Theile versagen, um dessen Recht es sich handelt. Diese Möglichkeit war in ausgedehntem Maße Wirklichkeit, so lange vor Einführung einer Verwaltungsrechtspflege in Deutschland die Verwaltungsbehörden öffentliche Rechtsstreitigkeiten, die sie selbst erhoben hatten, im Verwaltungswege entschieden. Sie ist noch Wirklichkeit, soweit eine Verwaltungsrechtspflege fehlt.

Das „Object" jener Rechtsprechung im Verwaltungswege hat sich keineswegs der Rechte einer Prozeßpartei zu erfreuen. Aber wenn nun z. B. die Steuerbehörde erkannt hat, daß X schuldig sei, so und so viel Steuer zu bezahlen, so ist damit dem X zweifellos ein Urtheil gesprochen, es ist nicht eine Angelegenheit der Finanzverwaltung erledigt worden. Die Form mag der Verwaltung gehören, der Inhalt gehört der Rechtspflege.

Und genau ebenso liegt die Sache auch in unserem Falle.

Man wird gewiß keinen irgendwie haltbaren Gegengrund gegen die Behauptung vorbringen können, daß da, wo der Gesetzgeber einer Kammer das Recht zuweist, die Legitimation ihrer Mitglieder zu prüfen, diese Prüfung eine Geschäftsangelegenheit der Kammer ist. Aber lediglich eine innere Angelegenheit der Kammer ist diese Prüfung blos dann, wenn das Ergebniß nur das sein kann, daß das Recht auf Mitgliedschaft anerkannt oder angestritten werde, wenn diese Prüfung nur zur Feststellung führen kann, daß kein Streit oder daß ein Streit bestehe. Dagegen ist der Umkreis der inneren Angelegenheiten der Kammer überschritten, wenn die Legitimationsprüfung ihren Abschluß in einer maßgebenden Entscheidung darüber findet, ob das Mitgliedschaftsrecht des Abgeordneten zu Recht besteht oder nicht. Denn die Entscheidung über den Bestand oder Nichtbestand des Rechtes eines

Anderen mit objectiver Wirkung ist ihrem Wesen nach niemals eine innere Angelegenheit der entscheidenden Instanz, sie ist stets ein Urtheilsspruch. So wenig in jenem vorhin beispielsweise erwähnten Falle die Finanzbehörde, welche über eine Steuerpflicht Entscheidung trifft, einen Verwaltungsakt, so wenig hat in diesem Falle die Kammer einen Akt der Geschäftsordnung vorgenommen.

Der Gesetzgeber, der ja souverän ist, vermag viel. Er vermag zu bestimmen, daß das Verfahren zur Findung eines Urtheilsspruches dasselbe sein soll, als ob es sich um eine Verwaltungssache handle. Er kann den Betheiligten rechtliches Gehör, die Gewährleistung unparteiischer Sachwürdigung, Rechtsmittel, kurz Alles verweigern, was als naturgemäße Ausstattung der Rechtspflege gilt. Aber Eine Schranke für den Gesetzgeber besteht. Er kann die Natur der Dinge und die wissenschaftliche Logik nicht umstoßen. Er vermag die Wahrheit nicht zu beseitigen, daß die Entscheidung darüber, ob Jemand ein Recht hat oder nicht hat, ein Richterspruch ist.

Man darf nur, wenn man von Richterspruch redet, nicht Form und Wesen verwechseln. Nicht das macht den Richterspruch aus, daß derjenige, der ihn fällt, die Stellung besitzt, die man gemeinhin für einen Richter als angemessen erachtet, nicht das, daß der Spruch nach einem Verfahren geschöpft wurde, wie es gewöhnlich für eine gute Rechtspflege als nothwendig gilt: all' das sind Formen, die der Sache dienen, und die auch für andere als die Zwecke der Rechtspflege Verwendung finden können. Das Wesentliche des Richterspruches bleibt stets sein Inhalt und seine Wirkung: Entscheidung über strittiges Recht unter Anwendung der objectiven Rechtsnorm, Setzung der Rechtssicherheit an Stelle des Rechtsstreites für den einzelnen Fall.

Das Ergebniß unserer Voruntersuchung kann wohl als ein solches bezeichnet werden, das keine begründete Anfechtung vom Standpunkte der Rechtswissenschaft zu befürchten hat. Die Entscheidung über die Legitimation des Abgeordneten ist ein Urtheil.

Zweiter Abschnitt.

Der Stand der Gesetzgebung über die Legitimationsprüfung.

Ueber das Gebiet des Staatsrechtes hinaus in jenes der Politik führt die Würdigung der Frage, wen der Gesetzgeber dazu berufen soll, über die Wirksamkeit oder Unwirksamkeit, Giltigkeit oder Ungiltigkeit einer Abgeordnetenwahl zu entscheiden.

Es wird zweckmäßig sein, ehe wir selbst an die Beantwortung dieser Frage gehen, in Kürze zu betrachten, wie die verschiedenen Gesetzgeber bisher die Frage beantwortet haben, sodann uns danach umzusehen, welche Ausbeute die wissenschaftlichen Erörterungen über unsere Frage gewähren.

Drei Möglichkeiten bieten sich bezüglich der Gestaltung des Legitimationsprüfungsverfahrens überhaupt dar: Entscheidung durch die Kammer selbst, Entscheidung durch die Verwaltung, Entscheidung durch einen Gerichtshof.

Wollte man sich einfach an das Ansehen derjenigen Meinung halten, welcher die Mehrzahl der Gesetzgebungen constitutioneller Staaten gefolgt ist, so würde man sich zu Gunsten des Wahlprüfungsrechtes der Parlamente zu erklären haben.

In dem Staate, welcher als das Musterbild parlamentarischer Verfassung zuerst den Franzosen und dann den anderen Culturvölkern unseres europäischen Festlandes vorgeführt worden ist, Großbritannien, war vor dem Jahre 1770[1]) zur Prüfung der Abgeordnetenwahlen das ganze Haus der Gemeinen zuständig. Es entschied darüber nach dem Ausdrucke von Sir Thomas Erskine May „wie über jede Parteifrage, an der man die Kräfte der Parteien prüfte".

Frankreich[2]) folgte diesem Beispiele und ist dabei geblieben. Auch das jetzt geltende Recht (Art. 10 des Gesetzes vom 16. Juli 1875) bestimmt:

„Chacune des chambres est juge de l'éligibilité de ses membres et de la régularité de leur élection."

[1]) Vgl. übrigens über die ältere Rechtsentwickelung Georg Jellinek in den Verh. des XIX. deutschen Juristentags, Berlin u. Leipzig 1888, II S. 123 ff.

[2]) Vgl. hieher Jellinek a. a. O. S. 128 ff.

Trotzdem dieses Gesetz gleich einer Reihe früherer Bestimmungen die Kammern als „Richter" in Bezug auf die vérification des pouvoirs erklärt, hat es in Frankreich an wissenschaftlichen Stimmen — von der Praxis zu schweigen — nicht gefehlt, welche das Urtheil der Kammern nicht nur als ein formell, sondern auch als ein materiell vom Gesetze unabhängiges angesehen wissen wollten. Allerdings ist diese Auffassung nicht ohne Widerspruch geblieben. Sie wird mit besonderer Lebhaftigkeit von A. Batbie[1]) bekämpft. Die Deputirtenkammer, so sagt er, sei allerdings „juge souverain de la validité de l'élection."

> „Mais de ce que la décision de la chambre est sans appel, il ne faut pas conclure qu'elle soit sans règle." „La chambre ne doit pas oublier qu'en cette matière, elle remplit un rôle de juge, qu'elle n'a par conséquent pas la même liberté qu'une assemblée politique. Elle a devant elle non des adversaires, mais des justiciables, et le député s'il veut écouter sa conscience, considérera que son adversaire politique est, pour la vérification des pouvoirs, ce qu'une partie est pour le juge."

Auf demselben Standpunkte wie Frankreich steht die gesammte Gesetzgebung Deutschlands, des Reiches wie der einzelnen Bundesstaaten. Dabei darf es wohl als unbestritten ausgesprochen werden, daß das deutsche Rechtsbewußtsein von den Parlamenten die Handhabung ihres Wahlprüfungsrechtes in richterlichem Sinne fordert.

Ich kann davon absehen, die große Zahl der übrigen Staaten anzuführen, welche demselben Systeme huldigen. Ein Hinweis auf die Uebersicht in Heinrich Jaques' trefflicher Schrift über die Wahlprüfung in den modernen Staaten[2]) wird genügen.

Die Verbreitung des Systems der parlamentarischen Wahlprüfung erklärt sich leicht, wenn man die Zeit in's Auge faßt, zu welcher auf dem europäischen Festlande die Lehren des Constitutionalismus in Umlauf kamen und in verfassungsmäßigen Einrichtungen Gestalt gewannen.

---

[1]) Traité théorique et pratique de droit public et administratif, 2. Aufl., III p. 32.

[2]) S. 17 ff.

Das System der parlamentarischen Wahlprüfung ist entstanden, weil man das zweite von jenen Systemen, die oben als möglich bezeichnet wurden, die Wahlprüfung durch die Organe der Regierung, nicht wollte, und weil man in der parlamentarischen Wahlprüfung eine Schutzwehr gegen Beeinflussung der Wahlen durch die vollziehende Gewalt suchte. Die Spitze des Systems der parlamentarischen Wahlprüfung richtet sich also bewußter Weise zunächst gegen die Wahlprüfung im Verwaltungswege, nicht gegen die Wahlprüfung im Rechtswege.

Den Gedanken einer richterlichen Wahlprüfung konnte insbesondere diejenige Gesetzgebung, welche für die festländischen Staaten Europa's leitend war, die Gesetzgebung Frankreichs, nicht wohl fassen. Aeußere Umstände wie der Stand der französischen Rechtsentwickelung hinderten dies. Darauf, diese Angelegenheiten an die bürgerlichen Gerichte zu verweisen, konnte man kaum verfallen. Lagen doch solche Dinge völlig außerhalb des Rahmens der gerichtlichen Zuständigkeit. Und dazu kam noch das politische Mißtrauen gegen die Gerichte, welches in Frankreich bis in die neueste Zeit nicht überwunden ist. Dieses Mißtrauen zeigte sich schon, als im Jahre 1790 von der Nationalversammlung die Umgestaltung der Verwaltung in Angriff genommen wurde. „En effet" — sagt Dareste[1]) — „l'ordre judiciaire s'était rendu suspect, et bien loin d'étendre ses attributions, l'assemblée ne songeait plus qu'à l'amoindrir."

Ebenso wenig war nach der Lage der Verhältnisse der Gedanke damals möglich, die Legitimationsprüfung an die Rechtspflege des öffentlichen Rechtes zu weisen. Von einer mit richterlicher Selbständigkeit gehandhabten öffentlichen Rechtspflege war nicht die Rede, das contentieux administratif ein Anhängsel der Verwaltung. Man hätte durch Ueberweisung der Wahlprüfungen in die voie contentieuse gerade das bewirkt, was man vermeiden wollte: die Unterstellung der Entscheidung über die Wahlen unter den maßgebenden Einfluß der Verwaltung.

In Deutschland lag zu seiner Zeit die Sache nicht anders wie

[1]) La justice administrative en France p. 164.

in Frankreich. Eine selbständige Rechtspflege des öffentlichen Rechtes oder, wie man sie gewöhnlich nennt, eine Verwaltungsrechtspflege ist die überdies noch nicht volle Errungenschaft der neueren Zeit. Vorher bot sich dem Gesetzgeber innerhalb des bestehenden Organismus der Rechtspflege kein Organ dar, welchem er die Wahlprüfung als eine dessen sonstigem Wirkungskreise gleichartige Aufgabe hätte anvertrauen können.

Daß nun trotz der seither eingetretenen Aenderungen in den Verhältnissen und Rechtsanschauungen das System der parlamentarischen Wahlprüfung da, wo es Geltung hat, bis vor Kurzem so wenig Anfechtung erfuhr, darf nicht Wunder nehmen. Denn Parlamente sind, wie sie auch sonst gesinnt sein mögen, sehr conservativ in Bezug auf diejenigen Einrichtungen, welche ihnen als Grundlagen ihrer Machtstellung gelten. Die öffentliche Meinung ferner, gewohnt in den Parlamenten die Beschützer der Volksrechte gegenüber den Regierungen zu sehen, wird Bestrebungen, welche auf Abminderung der parlamentarischen Rechte abzielen, stets mit Mißtrauen betrachten; sie wird auch nach den einleuchtendsten Beispielen nur schwer von der Unzweckmäßigkeit eines solchen Rechtes oder von dem Mißbrauche desselben sich überzeugen. Eben diese Unvolksthümlichkeit derartiger Abänderungsvorschläge aber wird die Regierungen gemeinhin abhalten, damit hervorzutreten.

Die Erfahrung indessen, daß jener „juge", der über die Giltigkeit von Abgeordnetenwahlen zu erkennen berufen ist, nicht immer sich als Richter benommen hat, daß das Bewußtsein seiner „Souveränetät" ihm für sein Richteramt gerade so gefährlich geworden ist, wie dem aus dem Cabinete richtenden Könige, diese Erfahrung konnte doch nicht völlig unbeachtet bleiben.

Dem Bestreben, unter grundsätzlicher Aufrechterhaltung des parlamentarischen Wahlprüfungsrechtes dessen Handhabung im richterlichen Geiste mehr zu sichern, sind jene Einrichtungen entsprungen, die eine Art Uebergang vom Systeme der parlamentarischen zum Systeme der richterlichen Wahlprüfung darstellen.

Das erste Beispiel einer solchen Einrichtung bietet England mit der Grenville-Acte von 1770, wonach die Aburtheilung von Wahl-

beschwerden einem Ausschusse des Hauses der Gemeinen übertragen wurde. Die Maßregel, zuerst vorläufig, 1773 dauernd getroffen, bewährte sich, wie May bezeugt, nicht besonders. Ein verbesserndes Gesetz kam 1839 zu Stande.

Eigenartig sind die Bestimmungen der Geschäftsordnung (Regolamento) der italienischen Abgeordnetenkammer vom 28. November 1868 (Cap. III).

Nach dieser Geschäftsordnung besteht ein Wahlprüfungsausschuß (giunta delle elezioni) von 12 Abgeordneten, die der Kammerpräsident ernennt. Die Ernannten können nicht ablehnen.

Der Ausschuß hat zweierlei Aufgaben: die Prüfung der Wahlen und die Prüfung der Wählbarkeit der Gewählten.

Eine Prüfung der Wahlen findet nie von Amts wegen, sondern nur bei Wahlanfechtung statt.

> „Perchè un' elezione venga anullata per vizio delle operazioni elettorali, bisogna che sia presentata protesta alla camera, e che sia pronunciato su di questa giudizio favorevole."

Eine Abgeordnetenwahl kann angefochten werden:

1. von Wählern des betreffenden Wahlcollegiums,
2. von Candidaten, die bei der Wahl Stimmen erhalten haben.

Die Sache wird vor der Giunta öffentlich und contradictorisch verhandelt.

Als Streittheile können persönlich oder durch Vertreter die Unterzeichner des Wahleinspruches und der gewählte Abgeordnete auftreten.

Zeugen können von den Parteien vorgeschlagen und von Amts wegen vernommen werden.

Der Ausschuß kann ein Untersuchungscomité von drei Mitgliedern aus seiner Mitte wählen, das Erhebungen auch an Ort und Stelle vornehmen kann.

Bis hieher trägt, wenn man von den Personen absieht, die den Ausschuß bilden, Alles das Gepräge des gerichtlichen Verfahrens. Die Giunta faßt ihre Beschlüsse (conclusioni) mit Stimmenmehrheit; Stimmengleichheit wird zu Gunsten der Giltigkeit der Wahl gerechnet.

Aber nun heißt es: „Le sue conclusioni motivate saranno communicate alla camera, che delibererà."

Desinit in piscem. Der mit so vielversprechender richterlicher Miene aufgetretene Wahlgerichtshof verwandelt sich in einen gewöhnlichen, an die Kammer berichtenden Prüfungsausschuß.

Die Prüfung der Wählbarkeit der Abgeordneten ist Amtssache der Giunta. Hier verhandelt sie nicht öffentlich und contradictorisch; aber sie erkennt als Gericht.

> „La giunta delle elezioni **esamina** tutti i processi verbali, e qualora riscontri che nell' eletto **manchi alcuna delle** condizioni richieste dall' art. 40 dello statuto e delle qualità richieste dalla legge, ancorchè non vi sia protesta, dichiara nulla l'elezione."

Ich habe diese Bestimmungen des italienischen Regolamento etwas eingehender dargelegt, weil sie mir sehr beachtenswerthe Gedanken zu enthalten scheinen, auf die später noch zurückzukommen sein wird.

Ich wende mich nunmehr zu derjenigen Gruppe von Gesetzgebungen, nach welchen wirkliche Gerichte zur Ausübung einer Gerichtsbarkeit in Wahlprüfungssachen berufen sind. Diese Gruppe ist sehr klein.

Von dem Gesetze, welches für Ungarn versprochen, aber noch nicht erlassen ist, darf ich absehen. Ebenso wird es genügen, hinsichtlich Finnlands und Bulgariens auf dasjenige zu verweisen, was Jaques darüber berichtet.

In Großbritannien hat die neuere Gesetzgebung (1868, 1879, 1881, Election Petitions and Corrupt Practices at Election Act, Parliamentary Elections and Corrupt Practices Act) für die Entscheidung von Wahlanfechtungen an die Stelle des früheren Wahlausschusses Gerichtshöfe gesetzt.

Damit ist aber eine allgemeine und ausschließliche gerichtliche Zuständigkeit zur Entscheidung über die Abgeordnetensitze nicht eingeführt. Das Haus der Gemeinen bleibt nach wie vor zuständig, hierüber zu entscheiden, soweit Wahlbeschwerden nicht angebracht sind.

Auch das schwedische Staatsrecht kennt eine gerichtliche Rechtsprechung in Reichstagswahlangelegenheiten, und zwar gleichfalls nur bei Wahlanfechtungen. Daneben besteht das Recht der Kammern zur

Prüfung der Vollmachten ihrer Mitglieder. Die Grenzen zwischen diesem Rechte und der gerichtlichen Zuständigkeit sind nicht ganz klar, wie aus der Darstellung Aschehoug's in Marquardsen's Handbuch des öffentlichen Rechtes der Gegenwart (Band IV, 2. Abth. S. 52 f.) ersichtlich ist. Ein näheres Eingehen auf diesen Rechtsstand würde für unsere Zwecke nicht lohnend sein. Denn derselbe weist nichts auf, was nachahmenswerth oder auch nur belehrend wäre.

Das Ergebniß unseres vergleichenden staatsrechtlichen Ueberblickes scheint derjenigen Auffassung sehr wenig günstig zu sein, welche für den Ausspruch über das Recht auf einen Abgeordnetensitz die parlamentarische Zuständigkeit verwirft, eine gerichtliche Zuständigkeit fordert. Die überwiegende Mehrzahl der Staaten hat für die erstere Zuständigkeit sich entschieden; für die letztere Zuständigkeit haben nur wenige Staaten und davon die bedeutenderen nur theilweise sich erklärt.

Indessen darf dieser Stand der Dinge kein Vorurtheil einflößen. Wo es sich darum handelt, neu auftretende Gedanken im Gebiete des Staatsrechts oder der Politik auf ihren Werth zu prüfen, da kann es nicht darauf ankommen, wie weit sie verbreitet, sondern nur darauf, wie weit sie richtig sind.

Dritter Abschnitt.

Der Stand der wissenschaftlichen Ansichten über die Frage der Legitimationsprüfung.

Die Forderung, daß den Parlamenten bezw. den Wahlkammern die Entscheidung über das Mitgliedschaftsrecht ihrer Angehörigen völlig und grundsätzlich entzogen und daß diese Entscheidung einem Gerichte übertragen werden solle, ist, in dieser Schärfe gestellt, eine ziemlich neue.

An Aeußerungen der Kritik über die Handhabung des Rechtes der Legitimationsprüfung durch die Parlamente hat es natürlich schon früher nicht gefehlt. Auch nicht an Hinweisungen auf den Rechtsweg, besonders nachdem das englische Beispiel vorlag. Aeußert doch sogar ein französischer Schriftsteller, der bereits erwähnte Batbie[1]):

[1]) A. a. O. III S. 38.

„Des faits trop nombreux ont prouvé qu'il est difficile à un homme de s'abstraire de ses préoccupations quotidiennes et de ne pas céder à la tentation d'user de sa toute-puissance contre un adversaire. Aussi les Anglais ont-ils renvoyé aux tribunaux le jugement des vérifications, et l'exemple est à imiter, car c'est offrir une trop belle occasion à l'injustice que de remettre à un adversaire irresponsable et souverain, le pouvoir de juger, sans appel, un débat contentieux dont l'issue peut avoir un grand intérêt pour ce juge d'un jour."

Abgesehen von derartigen gelegentlichen Bemerkungen und einigen nicht sehr tief gehenden Erörterungen Robert von Mohl's[1]) ist die Frage, die uns hier beschäftigt, zuerst in den 1885 erschienenen Schriften eines österreichischen Rechtslehrers und eines österreichischen Politikers förmlich als staatsrechtlich-politisches Problem aufgestellt und erörtert worden. Die Frage ist von diesen Schriftstellern, ich möchte sagen, nicht so fast aufgegriffen, als ihnen durch die politischen Wirren ihres Heimatstaates aufgedrängt worden.

Ich will über den Inhalt beider Schriften in Kürze berichten, und zwar überhaupt nur soweit, als er auf unsere Frage Bezug hat, hier nur soweit, als er theoretischer Natur ist.

Die Vorschläge zur Aenderung des bestehenden Rechtes, mit welchen die beiden Schriftsteller hervortreten, sollen später ihre Würdigung finden.

Die Abhandlung von Professor Dr. Georg Jellinek zu Wien (jetzt in Heidelberg) hat das Verdienst zu beanspruchen, unsere Frage zuerst einer grundsätzlichen wissenschaftlichen Betrachtung unterstellt zu haben.

Georg Jellinek[2]) beginnt seine Abhandlung über einen Verfassungsgerichtshof in Oesterreich mit folgenden Betrachtungen.

Die Geschichte des constitutionellen Staates erklärt es, wie die Frage des Schutzes der Verfassung mit der Frage nach dem Schutze

[1]) Zeitschr. für die ges. Staatswissenschaft 1874 S. 528 ff.

[2]) Vgl. nunmehr auch dessen Gutachten, Verh. des XIX. deutschen Juristentags, Berlin u. Leipzig 1888, II S. 121—134.

der Verfassung gegen die Regierung zusammenfallen konnte. So lange sich der Kampf um den constitutionellen Staat gegen das unumschränkte Königthum richtete, das nur widerwillig und schrittweise aus seiner Stellung wich, ist Mißtrauen gegen die Regierung das Kennzeichen der parlamentarischen Geschichte. „Toute institution qui ne suppose pas le peuple bon et le magistrat corruptible, est vicieuse", sagte Robespierre.

Die Schutzwehren gegen einen Machtmißbrauch der Regierung sind heutzutage, soweit möglich, in den Verfassungen enthalten. Will man aber den Rechtsstaat aufrichtig, so ist es nunmehr auch nothwendig, zu untersuchen, ob ebenso genügende Sicherheiten gegen den Machtmißbrauch desjenigen Organes geboten sind, das man als den Beschirmer der constitutionellen Ordnung anzusehen gewohnt ist. Es ist die Frage aufzuwerfen: Können die Parlamente verfassungswidrig handeln? Und wenn es ein parlamentarisches Unrecht gibt, wie schützt man die Rechtsordnung vor demselben?

Man darf diese Fragen nicht damit ablehnen, daß man die Fiction, der König könne nicht Unrecht thun, auf die Gesammtheit der Factoren ausdehnt, welche den sog. pouvoir législatif ausmachen. Es ist ein Irrthum, eine Scheidung der Gewalten in dem Sinne für möglich zu halten, daß die Staatsthätigkeiten nach Organen glatt getrennt wären. Und so haben auch die Parlamente nicht blos an der Gesetzgebung theilzunehmen, sondern auch zu verwalten und zu richten. Jede Verwaltungshandlung und jeder Richterspruch steht aber unter dem Gesetze. Daher ist jedes Organ, welches zu verwalten oder Recht zu sprechen hat, an das objective Recht gebunden. Es begeht ein Unrecht, wenn es an die Stelle der Forderung der Rechtsordnung sein freies Ermessen setzt. Sobald anerkannt wird, daß eine solche Fähigkeit, Unrecht zu thun, bei den Kammern vorhanden ist, ist die Aufgabe gestellt, auf Abhilfe zu denken.

Was nun die besondere Frage der Entscheidung über bestrittene Wahlen anlangt, so ist Jellinek der Meinung, es könne hier die Beseitigung der Möglichkeit parlamentarischen Unrechtes nur darin gefunden werden, daß man den Parlamenten ein Amt abnehme, zu

dessen Versehung sie nicht geeignet seien. Ein Kammermitglied sei so wenig wie ein Verwaltungsbeamter unparteiischer Richter.

„Eine unparteiische Cognition über bestrittene Individualrechte kann nur von einer richterlich organisirten Institution erwartet werden. Der Satz der Verfassung, daß Niemand seinem gesetzlichen Richter entzogen werden dürfe, schließt in sich den Befehl an die Gesetzgebung, jedem Individualrechte, also auch dem politischen, den Richter im wahren Sinne des Wortes zu geben. Wenn streitige Privatrechte der definitiven Judicatur der Verwaltungsbehörden entzogen worden sind, wenn die politischen Rechte im (österreichischen) Reichsgerichte einen richterlichen Schutz gefunden haben, wenn über Eingriffe der Verwaltung in die individuelle Rechtssphäre ein Verwaltungsgerichtshof judicirt, so fordert es die juristische Consequenz, daß ein Streit über das Recht der zur Reichsvertretung Gewählten nicht von einem inappellablen Collegium entschieden werde, das zu sehr de lege koronda beschäftigt ist, um stets Gerechtigkeit de lege lata üben zu können."

Unmittelbar nach Jellinek hat sich dann der österreichische Reichstagsabgeordnete Dr. Heinrich Jaques mit unserer Frage beschäftigt. Jellinek erörtert sie im Zusammenhange mit anderen Fragen, die ihm von verwandter Natur scheinen. Die Schrift von Jaques dagegen behandelt, von einem Anhange abgesehen, ausschließlich unseren Gegenstand, wie schon der Titel zeigt: „Die Wahlprüfung in den modernen Staaten und ein Wahlprüfungsgerichtshof für Oesterreich."

Jaques beginnt mit Betrachtungen über Montesquieu's Lehre von der Gewaltentheilung, deren Grundgedanke, wie er meint, so sehr er insbesondere von der deutschen Wissenschaft angefochten sein möge, bei Weitem nicht als ein überwundener angesehen werden könne.

Es erscheint für unsere Zwecke nicht erforderlich, über diese Frage des allgemeinen Staatsrechtes eingehender uns zu verbreiten. Es genügt, zu bemerken, daß man Jaques jedenfalls in der Hauptsache beistimmen kann, wenn er sagt:

„Die heutige Grundansicht wird sich wohl dahin charakterisiren lassen, daß man die staatliche Thätigkeit für das Gesammtwohl, also dasjenige, was mit dem allgemeinsten Ausdrucke als Fürsorge für die öffentlichen Interessen, für die der Gesammtbevölkerung zu bezeichnen ist, zu trennen habe von der staatlichen Fürsorge für Alles, was als erworbenes Recht der Einzelnen oder Mehrerer, der Gemeinschaften oder Corporationen, sich darstellt, und daß man jenes erstere Gebiet öffentlichen Wirkens der Gesetzgebung und Verwaltung, das zweite dagegen der Gerichtsbarkeit, der Judicatur zuzuweisen habe."

Wenn nun, sagt Jaques, auf dem ganzen Gebiete staatlicher Wirksamkeit die Rechtspflege, als Wahrerin der Einzelrechte, der Gesetzgebung und Verwaltung gegenübergestellt sei, so müsse folgerichtig auch die Entscheidung über den Bestand der durch Wahlen geübten oder erlangten politischen Rechte der Rechtspflege anheimfallen. Eine Kammer eigne sich hiezu so wenig wie eine Regierungsbehörde. Denn es obwalten „bei Parteifreunden und Parteigegnern desjenigen, um dessen Wahlverification es sich im concreten Falle handelt, geradezu all diejenigen Perhorrescenzgründe, welche sämmtlichen Civil- und Strafprozeßordnungen zufolge den Ausschluß eines Richters von der Ausübung seiner Functionen zur unausbleiblichen Folge haben müssen".

Außerdem wird hervorgehoben, daß der Mehrzahl der Parlamentsmitglieder die Kenntnisse und die Uebung fehlen, welche zur Wahrnehmung des Richteramtes nöthig sind. Das Wahlprüfungsrecht der Parlamente sei nichts anderes als parlamentarische Cabinetsjustiz.

Soweit die Aeußerungen der Schriftsteller.

Vierter Abschnitt.

Die Legitimationsprüfung durch das Parlament.

Wenn ich nun meinerseits darangehe, mich über die Frage zu verbreiten, ob es sich empfehle, den Parlamenten die Legitimationsprüfung zu Gunsten eines Gerichtshofes abzunehmen, so habe ich vor Allem folgende allgemeine Bemerkungen vorauszuschicken.

Die Frage ist meines Erachtens die gleiche für sämmtliche Fälle der Legitimationsprüfung: also für die Fälle bestrittener, wie unbestrittener Wahl, für die Untersuchung, ob die persönliche rechtliche Fähigkeit, Abgeordneter zu sein, bei der Wahl vorhanden war, wie für die Untersuchung, ob ein Rechtsgrund des Verlustes des Abgeordnetensitzes später eingetreten ist. Man kann folgerichtiger Weise nur für alle diese Fälle gleichmäßig entweder zu Gunsten der parlamentarischen oder zu Gunsten der gerichtlichen Zuständigkeit sich entscheiden. Denn der Ausspruch, welcher zu erlassen ist, hat überall dieselbe rechtliche Natur. Es handelt sich stets um den Bestand des nämlichen Rechtes, nur die Anlässe der Untersuchung und die zu würdigenden Verhältnisse sind verschieden.

Des Weiteren bin ich der Meinung, daß die Frage nicht so fast vom Standpunkte irgend einer staatsrechtlichen Theorie, als vielmehr vom praktischen Standpunkte aus zu lösen sei. Auf dem Gebiete praktischer Erwägungen liegt auch in der That das Schwergewicht der Ausführungen, die bisher zu Tage getreten sind.

Der Umstand für sich allein, daß die Hauptaufgabe der Parlamente in der Mitwirkung bei der Gesetzgebung besteht, könnte keinen zureichenden Grund abgeben, denselben die Legitimationsprüfung abzunehmen. Die sog. Gewaltentheilung ist noch nirgends auf der Welt vollständig durchgeführt worden und wird es nie werden. Berechtigt ist nur die Forderung, daß man den staatlichen Organen nicht verschiedenartige Aufgaben zuweist, denen sie gleichzeitig nicht gerecht zu werden vermögen.

Zwei Gründe wären denkbar, aus welchen man zu der Ansicht kommen könnte, daß dem Parlamente das Recht der Legitimationsprüfung zu belassen sei. Erstens nämlich der Grund, daß die Parlamente des fraglichen Rechtes zur Aufrechterhaltung ihrer staatsrechtlichen Stellung bedürfen; sodann der Grund, daß sie im Stande seien, diese Nebenaufgabe befriedigend und ohne Schaden nach irgend welcher Richtung zu erfüllen. Schon der zweite Grund wäre für die Aufrechthaltung des status quo ausreichend, wenn auch der erste nicht zutreffen sollte.

Der erste Grund trifft in der That nicht zu. Der Besitz des

Legitimationsprüfungsrechtes ist für die Parlamente nicht nöthig, damit sie ihre staatsrechtlichen Obliegenheiten erfüllen können.

Man mag vielleicht sagen, das Legitimationsprüfungsrecht gewährleiste die Machtstellung des Parlaments. Aber die Machtstellung des Parlaments ist nicht Selbstzweck; das Parlament soll nur soviel Macht haben, als es für die öffentlichen Functionen braucht, die ihm übertragen sind. Das Parlament bedarf zu diesem Ende nicht mehr als ein gewisses Maß von Selbständigkeit gegenüber der Regierung. Diese Selbständigkeit wäre nur dann gefährdet, wenn der Regierung und ihren Verwaltungsorganen das Recht der Legitimationsprüfung zukäme. Sie ist dann nicht gefährdet, wenn die Legitimationsprüfung durch einen Gerichtshof geschieht, der zwar allerdings vom Parlamente, aber auch von der Regierung unabhängig ist und gegen etwaige Eingriffe der Regierung in die Freiheit der Wahl ebenso Front machen wird, wie das Parlament. Daß ein solcher Gerichtshof auch vom Parlamente unabhängig ist, schädigt die Stellung des letzteren nicht. Denn der Gerichtshof darf bei der Legitimationsprüfung nicht anders verfahren als das Parlament verfahren soll, nämlich nach Recht und Gesetz. Darauf aber hat das Parlament keinen Anspruch, daß ihm die Möglichkeit gewährt werde, über das Recht sich hinwegzusetzen.

Man könnte bei einer freistaatlichen Verfassung etwa aus der „Souveränetät" des Parlaments und aus der Lehre von der Gewaltentheilung Einwendungen ableiten. Man könnte behaupten, durch Uebertragung der Legitimationsprüfung an ein Gericht verletze man die Gleichstellung der Gewalten und setze den pouvoir judiciaire über den pouvoir législatif. Aber auch dies wäre, selbst wenn man den Ausgangspunkt der Beweisführung unangetastet läßt, nicht zutreffend. Denn die Souveränetät oder die gesetzgebende Gewalt kömmt jedenfalls nur dem Parlamente als Körper, nicht dessen einzelnen Mitgliedern zu. So wenig in der Unterwerfung der letzteren unter die Gerichtsbarkeit überhaupt eine Unterordnung der gesetzgebenden unter die richterliche Gewalt erblickt wird, so wenig darf auch in der Einführung einer Rechtsprechung über den Bestand der einzelnen Mitgliedschaftsrechte eine solche Unterordnung gesehen werden. Eine der-

artige Rechtsprechung äußert nicht den mindesten Einfluß auf die gesetzgebende Thätigkeit, sie betrifft lediglich ein individuelles Recht.

Der erste der beiden oben angeführten Gründe erscheint damit aus dem Felde geschlagen.

Aber auch der zweite Grund erweist sich als nicht haltbar. Es läßt sich ihm gegenüber meines Erachtens zweierlei darthun, nämlich daß bei einer Legitimationsprüfung durch das Parlament das Recht, und daß das Parlament selbst zu Schaden kommt.

Ich wende mich zunächst zu dem Nachweise meiner ersten Behauptung.

Die parlamentarische Wahlprüfung weist Gebrechen auf, welche eine ordnungsmäßige Erfüllung der gestellten richterlichen Aufgabe nicht als gesichert erscheinen lassen, und welche theils nicht völlig, theils überhaupt nicht beseitigt werden können.

Ich beginne mit jenen Mängeln, welche die juristisch-technische Seite der Sache betreffen und die verhältnißmäßig geringeren sind. Folgendes kommt hiebei in Betracht.

Das parlamentarische Legitimationsprüfungsverfahren, wie es gewöhnlich und insbesondere bei uns in Deutschland geregelt ist, entspricht in seinen Formen jenen Anforderungen nicht, welche sonst allenthalben an ein ordnungsmäßiges Gerichtsverfahren gestellt werden.

Die Formen der parlamentarischen Verhandlung in den Ausschüssen und im vollen Hause sind für ganz andere Zwecke wie die Zwecke der Rechtspflege ausgebildet worden und demgemäß auch für letztere unbrauchbar.

Das Parlament vermag sich seinen Beweisstoff, soweit er nicht aus den Wahlakten zu entnehmen ist, nur durch Vermittelung der Regierung zu verschaffen und hat in Folge dessen nach dieser Richtung hin nur schriftlichen Prozeß.

Die Hauptverhandlung ist, wenn die Sache in's volle Haus kommt, zwar öffentlich und mündlich, aber Gericht und Parteien sind nicht von einander geschieden, und contradictorisch ist die Verhandlung gerade da nicht, wo sie es am meisten sein sollte, nämlich bei einer Wahlanfechtung aus dem Wahlkreise. Diejenigen, deren rechtliches Interesse am Streite neben dem Interesse des Abgeordneten das höchste

ist, die Wähler sind, wenn nicht der Eine oder der Andere zufällig Mitglied des Hauses ist, auf die passive Rolle von Denuncianten angewiesen. Sie können wohl schriftlich ihre Wahlbeschwerde begründen, aber auf die Gegengründe nicht antworten.

Das Gericht ferner, das in der Sache zu urtheilen hat, ist nothwendig überwiegend mit Mitgliedern besetzt, denen die rechtswissenschaftlichen Kenntnisse abgehen, welche dieses Richteramt erfordert. Die verschiedenartigen und höchst schwierigen Rechtsfragen, welche bei einer Legitimationsprüfung unter Umständen zu lösen sind, verlangen die volle Beherrschung des Staats- und Verwaltungsrechtes und Uebung in der Rechtsanwendung. Daß die Parlamentsmitglieder in ihrer Mehrzahl diese Eigenschaften besitzen, ist um so weniger zu erwarten, als sie nicht mit Rücksicht auf ihre Befähigung zum Richteramte, sondern mit Rücksicht auf andere Eigenschaften gewählt werden. So muß denn, selbst wenn man den günstigsten Fall annimmt, daß die Richter völlig unbefangen erkennen wollen, was Recht ist, nothwendig von zwei Dingen das Eine eintreten: Die große Masse der Abstimmenden wird nemlich entweder im Gefühle der eigenen Unzulänglichkeit Gewährsmännern folgen, und zwar natürlich jeder demjenigen, welchem er auch in anderen Dingen zu folgen gewohnt ist, oder aber sie wird statt von klarer Erkenntniß des Rechtes von einem unklaren, oft täuschenden Rechtsgefühle sich leiten lassen. Man hat hiefür den wohlklingenden Ausdruck erfunden, das Parlament sei eine Jury.

Es würde wohl ein stattliches Verzeichniß werden, wenn man sich der Mühe unterziehen wollte, eine Beispielsammlung von juristischen Fehlern anzulegen, die von Parlamenten gutgläubig bei Ausübung ihres Legitimationsprüfungsrechtes gemacht worden sind. Ich will mich jedoch begnügen, auf ein ungemein bezeichnendes Beispiel der juristischen Unsicherheit der Parlamente hinzuweisen: es ist deren höchst unklare und schwankende Haltung hinsichtlich der Frage, ob und welche Wirkung Wahlbeeinflussungen auf die Giltigkeit einer Wahl äußern. Den Parlamenten wird es unendlich schwer, die Frage, ob derjenige, der Beeinflussung übte, ein sittliches, strafrechtliches oder disciplinarrechtliches Unrecht begangen hat, von der anderen Frage zu trennen, ob dieses Unrecht einen gesetzlichen Wahlnichtigkeitsgrund bilde.

Das Bedenklichste aber in juristisch-technischer Beziehung ist an der parlamentarischen Rechtspflege das, daß der parlamentarische Richter weder vor sich selbst, noch vor der Welt Rechenschaft über sein Urtheil zu geben genöthigt ist. Der Beschluß des Parlamentes über die Legitimation eines seiner Mitglieder ist ein Urtheil ohne Entscheidungsgründe. Die Nothwendigkeit, in welcher die Gerichte sich befinden, nicht blos den Satz, sondern auch die Gründe des Urtheils collegial festzustellen und zu verkünden, schärft in ungemeinem Maße das Gefühl richterlicher Verantwortlichkeit. Die Gerichtsmitglieder sind damit unter gegenseitige Controle wie unter die Controle der Oeffentlichkeit gestellt. In einer Körperschaft von der Mitgliederzahl eines Parlamentes wird eine Verantwortlichkeit, die auf so viele sich vertheilt, schon an sich weniger empfunden. Um so mißlicher ist es, daß darauf verzichtet wird und wohl auch verzichtet werden muß, dem richterlichen Gewissen durch den Zwang, die Entscheidung zu begründen, zu Hilfe zu kommen.

All die Uebelstände, die im Vorstehenden geschildert wurden, können, wie das Beispiel des Regolamento der italienischen Abgeordnetenkammer zeigt, bis zu einem gewissen Grade, wenn auch nicht völlig, geheilt werden, ohne die parlamentarische Legitimationsprüfung preiszugeben. Vollständig wird ein parlamentarischer Ausschuß auch nach der juristisch-technischen Seite hin niemals Ersatz für einen Gerichtshof bieten, vollends soweit nicht, als er nur eine begutachtende Rolle gegenüber dem entscheidenden Hause spielt.

Jenem schwersten Bedenken aber, zu dessen Vorführung ich nunmehr gelange, wird ein solcher Ausschuß in gleichem Maße wie das Parlament selbst unterliegen. Denn seine Mitglieder werden im Ausschusse die Haut nicht verlassen können, in welcher sie im Plenum stecken. Und vor Allem wird, da Losung ausgeschlossen ist, wenn man befähigte Mitglieder haben will, die Gefahr bestehen, daß der Ausschuß, mag er nun vom Präsidenten ernannt oder vom Hause gewählt werden, ein Geschöpf der jeweils herrschenden politischen Partei ist.

Das schwerste Bedenken gegen die parlamentarische Legitimationsprüfung ist, daß ein parlamentarischer Gerichtshof keine einzige Gewähr

richterlicher Unparteilichkeit, vielmehr die sichersten Anzeichen des Gegentheils aufweist.

Ich sehe zunächst von den Parteigegensätzen ab, welche in jedem Parlamente naturnothwendig obwalten. Schon in der Stellung des Parlaments als solchem liegen Gefährdungen der richterlichen Unbefangenheit, die, wie geschichtliche Erfahrungen zeigen, nicht gering anzuschlagen sind.

Vor Allem verfällt, wie bereits Jellinek richtig hervorgehoben hat, eine Körperschaft, die gewohnt ist, überwiegend de lege ferenda zu beschließen, sehr leicht dem Wahne, sie sei in ihrer Entscheidung an das gegebene Gesetz nicht gebunden, sie stehe über demselben. Die parlamentarische Geschichte Frankreichs liefert hiefür zahlreiche Belege, und in der That liegt auch für ein regierendes Parlament — im Freistaate und in der parlamentarisch regierten Monarchie — die Gefahr eines solchen Irrthums am nächsten. Da werden blendende Phrasen wie: „Nous n'avons pas le droit de nous élire, mais nous avons celui de nous choisir", oder: die Kammer sei die souveräne Wächterin des allgemeinen Stimmrechtes, die Trägerin einer souveraineté absolue et sans reserves, als Rechtssätze geglaubt werden. Da wird das Parlament thun, was man an der Cabinetsjustiz verdammt hat, es wird, statt das Recht auf den einzelnen Fall anzuwenden, Recht für den einzelnen Fall setzen.

Aber noch etwas Anderes ist möglich, und auch hiefür gibt es Beispiele.

Wenn eine tiefgehende politische Verderbniß herrschende Klassen ergriffen hat, dann kann es sich leicht begeben, daß die Parteien sich auf den Standpunkt des veniam damus petimusque vicissim stellen und sich verwerfliche Mittel des Wahlsieges zum Schaden für das öffentliche Rechtsbewußtsein gegenseitig nachsehen. Wie soll auch wohl der ein unbefangener Richter sein, dem, während er die Klage anhört, eine innere Stimme sagt: Mutato nomine de te fabula narratur.

Was hier erörtert wurde, sind nun allerdings Möglichkeiten, die der deutsche Jurist glücklicher Weise, was sein eigenes Vaterland anlangt, nicht zu den Wahrscheinlichkeiten zu rechnen braucht.

Aber es gibt noch weitere Gründe, die parlamentarische Gerichts-

barkeit als befangen abzulehnen, die überall, nicht nur in Ausnahmefällen zutreffen, weil sie aus Verhältnissen abgeleitet sind, die dem politischen und parlamentarischen Leben nothwendig anhaften.

Diese Gründe gewinnen bei Betrachtung der neueren politischen Entwickelung der Staaten erheblich an Gewicht. Denn allenthalben zeigen sich Momente, welche geeignet sind, die Parteigegnerschaft zu verschärfen: bald sind es Gegensätze, die auf die Staatsform sich beziehen, bald solche des Volksstammes, der Glaubensangehörigkeit, der wirthschaftlichen Grundanschauungen und Lebensinteressen.

Der Abgeordnete wird auf Parteiprogramme gewählt, die mitunter den civis als hostis erscheinen lassen, die jedenfalls dem politischen Gegner das denkbar geringste Maß unbefangener Würdigung zubilligen. Die Hauptaufgabe des Abgeordneten besteht darin, das, was er als politisch nützlich erkennt, mittels Mehrheitsbeschlüssen durchzusetzen. Er ist dabei in seinem guten Rechte und in der Regel gewiß ein Mann von ehrlicher politischer Ueberzeugung. Aber neben dem politischen Nutzen und als Mittel zu dessen Erreichung steht der Parteinutzen. Und so wird es naturgemäß dahin kommen, daß letzterer mit dem gleichen Eifer und mit dem gleichen Gefühle der Pflichterfüllung verfolgt wird wie ersterer. Da nun aber das parlamentarische Machtmittel die Stimmenzahl ist, so ist es klar, daß das Parteiinteresse jedesmal betheiligt erscheint, wo eine Wahl zu prüfen ist, mag es nun die Wahl eines Parteigegners oder die Wahl eines Parteifreundes sein. Das Parteiinteresse wird nur ein größeres oder geringeres sein, je nachdem auf die fragliche Stimme oder Persönlichkeit mehr oder weniger ankommt. Auf jeden Fall ist sicher, daß auch der gewissenhafteste Mann mit anderen Augen auf den Parteifreund, mit anderen auf den Parteigegner blicken wird. So wird denn der Abgeordnete als Richter über die Legitimation seines Amtsgenossen stets entweder befangen sein oder doch, was fast ebenso mißlich ist, befangen scheinen. Man kann all dies kaum lebhafter darlegen als Jaques es gethan hat. Und er fügt mit vollem Rechte noch bei:

> „Wenn wir auch bei allen Mitgliedern einer Parlamentsmajorität wie der Minorität das höchste Maß an Pflichteifer und Gewissenhaftigkeit voraussetzen wollen, ist es denn psycho-

logisch und politisch klug, für sie alle das denkbar weiteste Terrain der Pflichtencollisionen zu eröffnen? Wenn der andächtige Beter im Vaterunser die tief durchdachten Worte spricht: Führe uns nicht in Versuchung und erlöse uns von dem Uebel, so leiht er damit nebst dem religiösen auch einem geradezu staatsmännischen Gedanken den schlichtesten und wahrhaftigsten Ausdruck. Man darf und soll von den Menschen niemals mehr als ein mittleres Durchschnittsmaß von Moral erheischen; und wenn man sie zwischen die zwei kategorischen Imperative stellt, entweder ihren intensivsten politischen Ueberzeugungen oder den strengsten Anforderungen des Rechtes und der Sittlichkeit zu dienen, dann gebe man es auf, bestimmen zu wollen, wohin von Fall zu Fall die Wagschale sich neigen werde."

Diese Ausführungen sind nur allzu wahr, und da sie es sind, kann es nicht Wunder nehmen, daß dem parlamentarischen Urtheilsspruche in einer Legitimationssache dasselbe begegnet, was dem Spruche der Cabinetsjustiz und dem verwaltungsrechtlichen Erkenntnisse eines Ministers widerfährt. Selbst wo das ergangene Urtheil nach strengem Rechte zu entscheiden beabsichtigte, ja wo es wirklich hienach entschieden hat, genießt es den Credit des Richterspruchs weder in der öffentlichen Meinung noch in der Empfindung der unterlegenen Partei. Ja, der parlamentarische Urtheilsspruch ist dieser Gefahr noch mehr ausgesetzt, weil er lediglich ein sic volo enthält und durch keine Gründe von seiner Richtigkeit zu überzeugen sucht.

Meine Ansicht steht nach alledem dahin fest, daß es eine unabweisbare Forderung der Rechtssicherheit ist, den Parlamenten das Recht der Legitimationsprüfung zu entziehen und es einem Gerichtshofe zu übertragen.

Ich möchte aber noch weiter behaupten, daß diese Maßnahme nicht blos dem Interesse der Rechtspflege, sondern dem Interesse der Parlamente selbst dient.

Der Nachweis dieser Behauptung ist zwar nicht mehr dazu nothwendig, um die Maßnahme überhaupt zu rechtfertigen; hiezu genügt schon, sie als Forderung der Gerechtigkeit dargethan zu haben. Wohl aber ist dieser Nachweis, neben der unterstützenden Kraft, die er dem

Hauptbeweise leiht, geeignet, dem weiteren Satze den Boden zu bereiten, daß es sich empfiehlt, die Parlamente außer alle und jede Beziehung zur Legitimationsprüfung ihrer Mitglieder zu setzen.

Vom Standpunkte der parlamentarischen Geschäftsführung kommt zunächst eine Erwägung in Betracht, die allerdings gegenüber den schwerwiegenden Bedenken, die bisher erörtert wurden, sich minder bedeutend ausnimmt. Die Belastung der Parlamente mit der fremdartigen Aufgabe, über Legitimationsfragen richterlich zu entscheiden, bewirkt einen unnöthigen Verbrauch von Zeit und Kraft, die besser den Hauptarbeiten gewidmet würden. Häufige Erfahrungen zeigen, daß bei Parlamenten, die nach einer Neuwahl zusammentreten, entweder die Hauptgeschäfte unter der Arbeitslast der Prüfung der Wahlakten leiden, oder, da man dies in der Regel vermeiden will, eine Verzögerung der Rechtsprechung eintritt. So kann manchmal die Tagung zu Ende gehen, ohne daß alle Legitimationsprüfungen erledigt sind. Daß bei Parlamenten mit Taggeldern die parlamentarische Rechtspflege erheblich theurer kömmt als die gerichtliche, soll nur nebenbei bemerkt werden.

Ich lege auf all dies weniger Gewicht, um so mehr aber auf andere Uebelstände, die meines Erachtens die größte Aufmerksamkeit verdienen.

Die parlamentarische Wahlprüfung trägt in die Parlamente ein Moment persönlicher Gehässigkeit, das man zwischen Mitgliedern, die zu collegialem Zusammenwirken berufen sind, nicht aufkommen lassen sollte. Erfahrungsgemäß genügt oft schon der Gegensatz der Parteistellung, um die Mitglieder eines Parlaments über die Grenzen des sachlichen Streites hinauszuführen. Um so näher liegt diese Gefahr da, wo persönliche Interessen im Spiele sind. Die Anfechtung der Wahl des einen Abgeordneten durch den anderen wird nothwendig das Gefühl der Collegialität schädigen.

Einen anderen Mißstand können die Parlamente bis zu einem gewissen Grade vermeiden, die Schädigung ihres Ansehens nach Außen durch die Art der Handhabung ihres Wahlprüfungsrechtes. Völlig zu vermeiden aber wird dieser Mißstand nie sein. Denn sobald der Gang der Verhandlungen nur im Mindesten die Bahnen richterlicher Sachlichkeit verläßt — und es gibt kein Mittel, zu verhüten, daß dies

eintritt —, ist der öffentlichen Kritik ein weites Feld eröffnet. Die Wahlentscheidungen werden, mögen sie gerecht oder ungerecht sein, beurtheilt werden, nicht wie man etwa richterliche Urtheile wissenschaftlich kritisirt, sondern mit derjenigen Kritik, die man dem politischen Gegner angedeihen läßt. Wo die Sache nur irgend zweifelhaft liegt, wird die Entscheidung nicht als Entscheidung des Hauses geachtet, sondern als Machtspruch der Mehrheitsparteien mit allen Mitteln des politischen Kampfes heruntergesetzt werden. Nichts aber ist geeignet, die Achtung vor dem Parlamente mehr zu schädigen, als der Verdacht des Rechtsbruches.

Schon aus diesen Gründen allein scheint es mir besser zu sein, wenn Legitimationsfragen gänzlich von der Tagesordnung der Parlamente verschwinden. Auch Gründe der Geschäftsvereinfachung sprechen dafür.

Diese werden sich zweckmäßiger erörtern lassen, wenn ich nunmehr nach Erledigung der grundsätzlichen Frage dazu übergehe, zu untersuchen, wie das Legitimationsverfahren bei Verweisung desselben auf den Rechtsweg zu gestalten sein wird.

Fünfter Abschnitt.

Die Legitimationsprüfung durch den Richter.

Ich beschränke mich bei den folgenden Erörterungen auf die Hauptpunkte. In Einzelheiten ließe sich nur unter Rücksichtnahme auf das Recht eines bestimmten Staates eingehen. Letzteres gilt insbesondere bezüglich der Frage, welches Gericht als zuständig erklärt werden soll.

Im Allgemeinen ist hierüber nur soviel zu bemerken, daß es sich mehr empfiehlt, einen bereits vorhandenen obersten Gerichtshof (Reichsgericht, Oberverwaltungsgericht) zu wählen, als einen eigenen Gerichtshof zu bilden. Eine einzige Instanz genügt, wie sie auch bisher genügt hat.

Hinsichtlich der Regelung des Verfahrens liegen aus Oesterreich Vorschläge vor. Die Anträge der Reichstagsabgeordneten Graf Coronini und Dr. Jaques lassen indessen wesentliche Unterschiede erkennen.

Der ursprüngliche Antrag Coronini's wurde unter'm 19. Februar 1885 im österreichischen Abgeordnetenhause eingebracht, kam aber während der damaligen Tagung nicht zur Berathung. Der Antrag wurde unter'm 3. Oktober desselben Jahres mit unerheblichen Aenderungen als Antrag Coronini—Jaques neuerlich gestellt, kam in den Sitzungen des Abgeordnetenhauses vom 12. und 16. Februar 1886 zur ersten Lesung und wurde dem Wahlreformausschusse zugewiesen. Dort ruht er seitdem.

Nach Coronini's Antrag soll das Wahlcertificat, das zum Eintritte in das Abgeordnetenhaus berechtigt, dem Gewählten vom Landeschef ertheilt werden müssen, wenn die Wählbarkeit nicht zu beanstanden ist. Wegen Mangels der Wählbarkeit kann der Landeschef das Certificat verweigern. Letzteren Falles ist die Sache zur Entscheidung durch den Gerichtshof für angefochtene Wahlen zu bringen.

Wahlen von Abgeordneten, welche das Wahlcertificat erhalten haben, sind ohne Weiteres als giltig anzusehen, wenn sie nicht rechtzeitig angefochten wurden. Berechtigt zur Anfechtung sind nur die Wähler des Wahlkreises und Personen, denen der Eintrag in die Wählerliste verweigert wurde. Die Anfechtung muß regelmäßig innerhalb einer gesetzlichen Ausschlußfrist erfolgen. Nur die Anfechtung wegen Mangels der Wählbarkeit kann jederzeit erhoben werden. Ueber die Wahlanfechtungen entscheidet gleichfalls der oben bezeichnete Gerichtshof, dessen Verhandlungen öffentlich sind.

Nach den Vorschlägen, welche Jaques machte, ehe er sich dem Antrage Coronini anschloß, soll ein Wahlprüfungssenat beim obersten Gerichtshofe entscheiden:

1. über Wahlakte, welche das Abgeordnetenhaus nicht ohne Erörterung als giltig anerkennt, oder gegen deren Giltigkeit die Mehrheit der Abtheilung, welcher sie zugewiesen wurde, Bedenken erhebt;
2. über Wahlakte, bezüglich welcher wegen eines Ausschließungsgrundes das Wahlcertificat verweigert wurde;
3. über Anfechtungen der Wahl oder der Wählbarkeit;
4. über Neuwahlen, welche das Abgeordnetenhaus nicht auf den Bericht seines Legitimationsausschusses ohne Erörterung als giltig anerkennt.

Das Verfahren bei der Wahlprüfung ist in dem Entwurfe von Jaques eingehend auf der Grundlage der Oeffentlichkeit und Mündlichkeit geregelt. Es soll durch Verzicht und Tod des Gewählten nicht gehemmt werden.

Eine Einzelkritik der gemachten Vorschläge würde zu weit führen. Handelt es sich doch vorläufig mehr um den Grundsatz und um das Wesentlichste, was zu seiner Durchführung nöthig ist. In dieser Beziehung enthält, wie schon oben bemerkt, das italienische Regolamento sehr beachtenswerthe Bestimmungen.

Vor Allem ist diesem Regolamento und dem Antrage Corinini darin beizupflichten, daß eine Legitimationsprüfung von Amts wegen keinenfalls nach allen Richtungen hin erforderlich ist.

Hinsichtlich des Wahlverfahrens ist sie sicherlich überflüssig. Es ist meines Erachtens eine Zeitvergeudung, wenn sämmtliche Wahlakten eines Parlaments ohne äußere Anregung darauf untersucht werden, ob bei der Wahl irgend ein Fehler vorgefallen sei. Ist der Fehler von Erheblichkeit, so wird er in der Regel von betheiligter Seite aufgegriffen werden; ist er unerheblich, so mag er beruhen. Jedenfalls steht die Ausbeute, welche eine derartige Untersuchung gewährt, außer Verhältniß zu der Zeit, welche daran zu wenden ist. Insbesondere gilt dies dann, wenn man, was ich schon aus anderen Gründen verwerfe, das Parlament damit befaßt, und vollends dann, wenn man mit Jaques eine Erörterung im Parlamente über die Giltigkeit einer Wahl genügen läßt, um die Wiederholung der ganzen Prüfungsarbeit durch das Gericht nothwendig zu machen.

Es ist mir aber auch zweifelhaft, ob eine Prüfung von Amts wegen hinsichtlich der Wählbarkeit veranlaßt ist. Der Fall, daß ein nicht Wählbarer gewählt wird, ist selten. Es wird genügen, der Regierung und den Betheiligten die Möglichkeit zu eröffnen, eine gerichtliche Entscheidung über die Wählbarkeit herbeizuführen.

Ich gebe indessen zu, daß man vielleicht Bedenken tragen kann, sich soweit von dem bisherigen Rechte zu entfernen.

Ich lege daher der folgenden Darstellung das System zu Grunde, daß die Wählbarkeit auch von Amts wegen, das Wahlverfahren nur auf Klage hin geprüft wird.

In ersterer Beziehung wäre etwa Folgendes zu bestimmen.

Dasjenige staatliche Organ, welches mit der Ausstellung des Wahlausweises betraut ist, ist befugt, den Wahlausweis zu verweigern, wenn seiner Ansicht nach der Gewählte zweifellos nicht wählbar ist.

In allen Fällen aber hat der Gerichtshof für die Legitimationsprüfung die Frage der Wählbarkeit von Amts wegen zu prüfen. Oeffentliches und mündliches Verfahren ist hier wohl nicht nöthig. Die Sache ist durch schriftliche Antragstellung eines Berichterstatters, die zur Aeußerung an die Staatsanwaltschaft geht, vorzubereiten. Ist der Wahlausweis verweigert worden oder wird die Wählbarkeit vom Berichterstatter oder vom Staatsanwalte beanstandet, so ist der Beanstandete hievon mit der Anheimgabe zu verständigen, innerhalb bestimmter Frist seine Gegenerklärung abzugeben.

Das gleiche Verfahren findet statt, wenn die Giltigkeit der Wahl nur wegen Mangels der Wählbarkeit angefochten ist.

Das Recht zu solcher Anfechtung steht zu:

1. allen denjenigen, die zur Anfechtung der Wahl wegen Mängeln am Wahlakte befugt sind,
2. der Staatsregierung.

Wahlanfechtungen wegen Mangels der Wählbarkeit sind auch nach anerkannter Wahl statthaft, soweit sie nicht auf Gründe gestützt werden, über welche der Gerichtshof bereits rechtskräftig entschieden hat. Von diesem Rechte nachträglicher Anfechtung könnten die unten unter Ziffer 3 genannten Personen füglich ausgeschlossen werden.

Die Abgeordneten selbst sind befugt, die Entscheidung des Gerichtshofes über den Fortbestand ihrer Wählbarkeit zu beantragen.

Eine Prüfung der Wahl hätte meines Erachtens nur einzutreten, wenn die Wahl angefochten ist. Hierüber wäre etwa Folgendes zu bestimmen:

Zur Wahlanfechtung sind berechtigt:

1. die in der Wählerliste eingetragenen Wahlberechtigten des Wahlkreises,
2. diejenigen Personen, denen der Eintrag in die Wählerliste verweigert wurde,
3. diejenigen Personen, welche bei der Abgeordnetenwahl des Wahlkreises Stimmen erhalten haben.

Für diese Beschränkung des Anfechtungsrechtes spricht die Erwägung, daß an dem Wahlergebnisse des Wahlkreises die genannten Personen zunächst interessirt sind, und daß, falls diese das Wahlergebniß anerkennen, kein Grund zu amtlicher Untersuchung besteht.

Dabei möchte noch Folgendes anzuordnen sein. Bei den unter Ziffer 2 genannten Personen wäre zuerst zu entscheiden, ob die Verweigerung des Eintrages gerechtfertigt war oder nicht. Ist die Frage zu bejahen, so ist die Klage sofort abzuweisen.

Für die Einreichung der Klage ist eine Ausschlußfrist festzusetzen. In der Klage müssen die Beschwerdegründe bestimmt bezeichnet sein. Der Gerichtshof kann jedoch, wenn er nicht sämmtliche Beschwerdegründe als ungerechtfertigt findet, seine Prüfung auf das ganze Wahlverfahren ausdehnen.

Das gerichtliche Verfahren ist öffentlich, mündlich und contradictorisch. Der Gerichtshof kann aber einer Mehrzahl an einer Anfechtungsklage Betheiligter die Bestellung eines gemeinsamen Vertreters auferlegen.

Ein Zwang zum Erscheinen an der Gerichtsstelle unter Androhung von Rechtsnachtheilen besteht nicht. Der Gerichtshof erkennt, wenn sämmtliche oder einzelne Betheiligte der Verhandlung fern bleiben, nach Lage der Sache.

Die Staatsanwaltschaft ist berechtigt, an der Verhandlung theilzunehmen und Antrag zu stellen.

Die Entscheidung des Gerichtshofes kann nur darauf gehen, daß die Wahl zu vernichten oder daß sie anzuerkennen sei.

Die Vernichtung der Wahl hat einzutreten, wenn die Wahl mit solchen Fehlern behaftet ist, daß nicht feststeht, es würde die Wahl ohne diese Fehler dasselbe Ergebniß geliefert haben.

Die Vernichtung der Wahl hat ferner einzutreten, wenn der Gewählte sich der Bestechung schuldig gemacht hat.

Die Vernichtung der Wahl kann eintreten, wenn Verstöße gegen die Bestimmungen über das Wahlverfahren vorgefallen sind, welche der Gerichtshof für wesentlich erachtet.

Ich halte es nicht für angängig, dem Gerichtshofe die Befugniß einzuräumen, an Stelle des als gewählt Verkündeten einen Anderen

als gewählt anzuerkennen. Es würde dies, wie Zeitungsberichten nach ein jüngst in Schweden vorgekommener Fall zeigt, unter Umständen dazu führen, daß auf formal juristischem Wege ein Ergebniß zum Vorscheine kommt, das dem Willen der Mehrzahl der Wähler geradezu widerspricht. Es ist möglich, auszusprechen, ob die Gewißheit vorliegt oder fehlt, daß derjenige, dessen Legitimation in Frage steht, richtig gewählt sei. Dagegen kann regelmäßig, wenn einem Abgeordneten die Legitimation aberkannt wird, nicht mit Sicherheit gesagt werden, welcher Andere der Erwählte der Mehrheit ist.

Das Wahlanfechtungsverfahren wäre meines Erachtens, da es sich um eine Angelegenheit öffentlichen Interesses handelt, gebühren- und kostenfrei zu belassen. Doch wird zur Sicherung gegen muthwillige Anfechtungen dem Gerichtshofe das Recht einzuräumen sein, Leichtfertigkeitsstrafen im Falle der Zurückweisung einer Anfechtung zu verhängen.

VI.

Die sächsische Universität.

Ein Rechtsgutachten.

(1882.)

Vorbemerkung.

Ich habe das nachfolgende Rechtsgutachten für die Juristenfacultät der Universität München als Berichterstatter gefertigt. Dasselbe ist in dem Rechenschaftsberichte über die Sitzungsperiode der sächsischen Universität 1880—1882, Hermannstadt, Druck von Josef Drotleff, 1883, S. 48 ff., veröffentlicht worden.

Ich habe einen Augenblick geschwankt, ob ich das Gutachten in diese Sammlung aufnehmen solle. Die staatsrechtlichen Fragen, welche es behandelt, sind nicht gerade schwierig. Schließlich schien es mir aber doch, als ob die Sache einiges, wenn nicht staatsrechtliches, so doch politisches Interesse habe.

Es zeigt sich nemlich hier an einem sehr deutlichen Beispiele, wie es bei dem Systeme parlamentarischer Regierung mit dem Rechtsschutze gegenüber der Ministergewalt bestellt ist, zumal wenn der Schutz des Verwaltungsrichters fehlt. Man darf gegen die Beweiskraft dieses Beispieles nicht einwenden, daß es sich hier um einen Ausnahmefall, die Verwendung der Ministergewalt im Interesse eines herrschenden Volksstammes, handle. Ob sich diese Gewalt zum Nachtheile der Rechtsordnung in den Dienst einer herrschenden Partei oder eines herrschenden Stammes stellt, die Technik des Verfahrens und dessen Wirkung auf das Recht bleibt dieselbe.

Mitglieder der sächsischen Universität zu Hermannstadt haben an die Juristenfacultät der Universität München das Gesuch gerichtet, über nachfolgende Fragen ein Rechtsgutachten abzugeben:

1. Sind die vom Minister des Innern mit Erlaß vom 19. November 1877, bezw. vom 13. Januar 1878 „genehmigten" Organisationsstatute der sächsischen Universität im Sinne des § 9 des XII. Ges.-Art. von 1876 formal rechtsgiltig zu Stande gekommen?

2. Ist die Universität als die auch durch den XII. G.-A. von 1876 anerkannte Eigenthümerin des Universitätsvermögens (bezw. als gesetzliche Repräsentantin des Eigenthümers) berechtigt, über dieses Vermögen allein zu verfügen, oder steht der Regierung auf Grund des ihr in diesem Gesetz eingeräumten Aufsichtsrechtes das Recht zu, nicht blos die Beschlüsse der Universität durch Verweigerung der Genehmigung jeder rechtlichen Wirkung zu entkleiden, sondern diese Beschlüsse auch meritorisch abzuändern und dadurch auch positive Verfügungen über das Vermögen zu treffen, z. B. eine von der Universität verweigerte Dotation einer Schule über eingelegten Recurs zu bewilligen?

3. Kann die Universität rechtlich verhalten werden, eine solche Verfügung der Regierung zu vollziehen und eine von der letztern gegen den beschlußmäßig ausgesprochenen Willen der Universität bewilligte Dotation auszuzahlen?

4. Hat die Universität im Sinne des XII. G.-A. von 1876 noch die Verwaltung des Vermögens in ihren Händen, wenn der von der Regierung ernannte Obergespan (als Oberhaupt des Centralamtes der Universität) alle Schriftstücke der Universität mit Ausschluß der Gegenzeichnung durch den der Universität verantwortlichen Secretär allein zeichnet und die Beamten der Universität unbedingt verpflichtet sind, alle Befehle des Obergespans zu vollziehen?

Dieses Gutachten erstatten wir hiemit wie folgt.

I.

Der XII. Gesetzartikel von 1876 über den Königsboden (Fundus regius), ferner über die Regulirung der Sachsen-Universität (universitas) sowie über das Vermögen der Universität und der sogenannten Sieben Richter hat zwei Zwecke im Auge. Dieselben sind aus dem Motivenberichte zum Entwurfe des Gesetzes zu entnehmen. Die sächsische Nationsuniversität, bezw. deren Generalversammlung hatte, so erörtern die Motive, in alter Zeit drei besondere Wirkungskreise:

„1. Die Universität der sächsischen Nation als eine der in Siebenbürgen bestehenden drei politischen Nationen, übte jenes statutarische Recht auf dem Felde der Verwaltung und der Justizpflege, mit welchem dieselben bekleidet waren; sie konnte über die ungeschmälerte Erhaltung der sächsischen nationalen Vorrechte wachen und

2. bildet die Generalversammlung der Universität einen Hüter hinsichtlich Aufrechterhaltung der gesammten Verfassung;

3. verfügt dieselbe über das Nationalvermögen."

Die Motive bemerken nun weiter, daß in Bezug auf den justiziellen Wirkungskreis die Zuständigkeit der sächsischen Nationsuniversität bereits aufgehört habe. Aber auch die politische und administrative Rechte übenden Nationsversammlungen der sächsischen Nation könnten in Zukunft nicht mehr bestehen. Weder könnten die von einander getrennten, sehr unregelmäßigen Territorien des gesammten Königsbodens ein Municipium bilden, noch sei die Belassung der gegenwärtigen 11 gesonderten Municipien des Königsbodens in ihrem dermaligen Territorialbestande möglich. Ebensowenig gehe es an, daß diese 11 Municipien, gesondert bestehend, zusammen einen politischen Verband höheren Ranges bilden und unter Vorsitz des Sachsencomes als Generalversammlung der Vertreter des Königsbodens gleichsam als Staat im Staate existiren; letzteres insbesondere sei vom Standpunkte der Verwaltung und des Staatsinteresses unannehmbar.

Von diesen Erwägungen geleitet, bestimmt das Gesetz in § 1:

„Bei der Regelung der Municipalterritorien, worüber ein besonderes Gesetz verfügen wird, werden der Königsboden und die ihm benachbarten Territorien einer und derselben Rücksicht

unterliegen. Nach Regelung der Territorien hören die für den Königsboden in Sachen der Administration bisher bestandenen Unterschiede auf."

Und § 2 setzt bei, daß das Amt eines sächsischen Comes aufzuhören und der Titel auf den Obergespan des Hermannstädter Comitats als Präsidenten der Generalversammlung der Sachsen-Universität überzugehen habe.

Es bleibt hienach, so äußern sich die Motive, von dem früheren Wirkungskreise der sächsischen Universität nichts übrig, als die Verfügung über das sehr beträchtliche sächsische Nationsvermögen und die Controle über die der Bestimmung desselben entsprechende Verwendung. Dieses Recht, so wird betont, müsse die sächsische Nations-Universität auch in Zukunft behalten, wenn man sich nicht dem gerechten Vorwurfe aussetzen wolle, daß der Staat über das Privatvermögen von Einzelnen oder Gegenden eigenmächtig verfüge. Auf Grund dieser Auffassung sei jener Theil des Gesetzentwurfes entstanden, welcher auf die Nations-Universität sowie auf das Vermögen der sächsischen Universität und der Siebenrichter sich beziehe.

In der That bestimmt auch, hiemit im Einklange, der § 5 des Gesetzes:

„Das betreffs des Vermögens der Sachsen-Universität bestehende Eigenthumsrecht bleibt durch dieses Gesetz unberührt. Die Fragen, welche über dieses Eigenthumsrecht etwa auftauchen könnten, werden durch richterliches Urtheil entschieden."

Der Zweck, welchen das Gesetz verfolgt und welchen es erreicht hat, läßt sich hienach in Kürze dahin bezeichnen, daß die Sachsen-Universität als öffentlichrechtliche Corporation aufhören, als privatrechtliche Corporation dagegen fortbestehen solle. Daß nach Absicht des Gesetzes das Vermögen Corporationsvermögen bleiben, nicht etwa Stiftungsvermögen werden solle, erhellt aus § 6, wo „von der gesammten eigenthumsberechtigten Einwohnerschaft ohne Unterschied der Religion und Sprache" die Rede ist.

Aus dieser Eigenschaft des sächsischen Universitätsvermögens als Privateigenthum der Corporation ergibt sich mit Nothwendigkeit, daß der eigenthumsberechtigten Körperschaft bezw. deren gesetzlicher Ver-

tretung bezüglich dieses Vermögens grundsätzlich alle jene Rechte zukommen müssen, welche dem Eigenthümer nach Civilrecht zustehen. „Als ein Recht betrachtet", sagt Artikel 354 des allg. bürgerlichen Gesetzbuchs, „ist Eigenthum das Befugniß, mit der Substanz und den Nutzungen einer Sache nach Willkür zu schalten und jeden Andern davon auszuschließen". Eine Beschränkung dieser Befugnisse kann nur in soweit Platz greifen, als eine ausdrückliche gesetzliche Bestimmung dies verfügt.

Das Gesetz unterscheidet nun in §§ 3 mit 6 zwischen jenen von der Sachsen-Universität „manipulirten Fundationen", deren Verwendung nach Fundationalbestimmungen zu erfolgen hat, und den unter freier Verfügung stehenden Vermögenseinkünften.

Es enthält sodann bezüglich der Verfügung über das Vermögen in §§ 4 und 6 zwei Normen.

Die eine lautet dahin, daß das Vermögen der Sachsen-Universität nur zu culturellen Zwecken verwendet werden dürfe; die andere dahin, daß die unter freier Verfügung stehenden Einkünfte des Universitätsvermögens innerhalb der angegebenen Schranken zu Gunsten der gesammten eigenthumsberechtigten Einwohnerschaft, d. h., wie aus § 8 ersichtlich, der Einwohnerschaft des Königsbodens ohne Unterschied der Religion und Sprache, zu verwenden seien.

Die Verfügung der Universität über ihr Vermögen ist also nur in sofern gesetzlich eingeschränkt, als eine Verwendung desselben zu anderen als culturellen Zwecken unstatthaft ist, und als vom Genusse der unter freier Verfügung stehenden Einkünfte nicht einzelne Classen der Bevölkerung des Königsbodens mit Rücksicht auf ihre Religion oder ihre Sprache ausgeschlossen werden dürfen, während bezüglich der oben erwähnten Fundationen solche Verfügungen unzulässig sind, welche den Fundationsbestimmungen zuwider laufen. Im Uebrigen aber kann die Universität über die Einkünfte ihres Vermögens nach ihrem Ermessen frei verfügen.

Das Gesetz ordnet sodann Einrichtung und Wirksamkeit der Vertretungsorgane der Universität.

In § 3 wird Folgendes vorausgeschickt:

„Der Wirkungskreis der Sachsen-Universität (universitas) als einer ausschließlich culturellen Behörde, wird betreffs der Verfügung über das Universitätsvermögen, dann betreffs der nach Fundationalbestimmungen zu erfolgenden Verwendung der von ihr manipulirten Fundationen sowie betreffs der Controle über dieselben auch weiterhin aufrecht erhalten."

In § 7 wird sodann als beschlußfassendes Organ für die Vermögensverwaltung der Universität die Generalversammlung der Sachsen-Universität bezeichnet. Dieselbe verfügt über das Vermögen im Sinne und innerhalb der Schranken der Fundationen sowie unter Wahrung des Aufsichtsrechtes der Regierung.

Die Generalversammlung besteht nach § 8 aus 20 gewählten Vertretern, dem Obergespan des Hermannstädter Comitates als Vorsitzendem und dem Universitäts-Secretär. Einen Vice-Präsidenten wählt die Versammlung aus ihrer Mitte.

Das vollziehende Organ der Universität ist nach § 16 das Centralbureau, welches die Angelegenheiten der Universität auf Grund der Generalversammlungsbeschlüsse leitet. Das Haupt des Bureau's ist der Präsident der Generalversammlung; die Beamten sind der Secretär und der Kassier der Universität.

Nach § 7 des Gesetzes soll die Verwaltung des Universitätsvermögens unter der Aufsicht der Regierung stehen. Dieses Aufsichtsrecht kommt durch folgende weitere gesetzliche Bestimmungen zur Geltung.

1. Nach § 9 Absatz II bedürfen die von der ersten Generalversammlung festzustellenden Berathungsnormen für die Universitätsversammlung und die Geschäftsordnung für das Centralbureau der Genehmigung des Ministers des Innern.

2. Nach § 12 werden die Beschlüsse der Universitätsversammlung im Allgemeinen nach Gutheißung des Ministers des Innern oder, insoferne sie sich auf Sachen der öffentlichen Bildung beziehen, nach Genehmigung Seitens des Cultus- und Unterrichtsministers Geltung erlangen. § 13 bestimmt das Nähere über die Erholung dieser Genehmigung.

3. Nach § 14 hat der Präsident, wenn die Generalversammlung nach seiner Meinung ihren Wirkungskreis überschritten hat oder wenn

er die Ordnung nicht aufrecht erhalten kann, das Recht zur Aufhebung bezw. Vertagung der Sitzung.

Weder das Gesetz selbst, noch der Motivenbericht gibt eine nähere Erläuterung darüber, was unter dem Aufsichtsrechte der Regierung zu verstehen sei.

Indessen ist dieser Begriff nichtsdestoweniger mit Sicherheit zu ermitteln. Es darf angenommen werden, daß, nachdem es sich hier um die Aufsicht über eine Verwaltung aus Gründen staatlichen Interesses handelt, der Ausdruck in seinem gewöhnlichen staatsrechtlichen Sinne gebraucht sei. Bestätigt wird dies dadurch, daß § 8 des Gesetzes das Aufsichtsrecht der Regierung dem Verfügungsrechte der Universität entgegenstellt. Es ist also jenes Aufsichtsrecht gemeint, durch welches die Selbstverwaltung controlirt wird. Der Inhalt des Aufsichtsrechtes im allgemeinen staatsrechtlichen Sinne und abgesehen von weitergehenden positiven Rechtsvorschriften ist aber der, daß kraft desselben gesetzwidrige Handlungen verhindert werden können, nicht dagegen der, daß kraft desselben in eine gesetzmäßig geführte Verwaltung eingegriffen werden darf.

In diesem Sinne sagt z. B. Art. XVI Abs. I des österreichischen Reichsgesetzes über das Gemeindewesen vom 5. März 1862: „Die Staatsverwaltung übt das Aufsichtsrecht über die Gemeinden dahin, daß dieselben ihren Wirkungskreis nicht überschreiten und nicht gegen die bestehenden Gesetze vorgehen."

Im vorliegenden Falle ist es klar, daß, wenn das Gesetz der Sachsen-Universität das Eigenthum ihres Vermögens und der Generalversammlung der Sachsen-Universität die Verfügung über dieses Vermögen zuschreibt, der Inhalt des Aufsichtsrechtes der Regierung kein solcher sein kann, welcher jenes Eigenthums- und Verfügungsrecht wieder aufhebt. Es kann, wenn anders die Bestimmungen des Gesetzes einen vernünftigen Sinn haben sollen, die Regierung über das Vermögen der Universität niemals selbst verfügen, sondern nur solche Verfügungen verhindern dürfen, welche den Gesetzen oder Fundationsbestimmungen zuwiderlaufen. Denn die Verfügung über das Vermögen ist Sache des Eigenthümers bezw. seines Vertreters; die Regierung aber ist weder Eigenthümerin noch Vertreterin des Eigenthümers.

Daraus folgt, daß überall da, wo das Gesetz die Beschlüsse der

Generalversammlung an die Genehmigung des Ministers bindet, es hiemit unmöglich den Sinn verknüpfen kann, es solle in der Willkür des Ministers liegen, ob er die Beschlüsse genehmigen wolle oder nicht. Diese Genehmigung kann nur als eine aufsichtliche Genehmigung verstanden werden. Hienach wird die Versagung der Genehmigung eines ihm vorgelegten Beschlusses Seitens des Ministers nur dann eintreten dürfen, wenn derselbe den Beschluß gesetzwidrig findet, nicht aber dann, wenn er lediglich subjectiv mit demselben nicht einverstanden ist. Noch viel weniger aber wird der Minister rechtlich in der Lage sein, unter dem Titel der Genehmigung den ihm gut scheinenden Beschluß zu erzwingen oder an Stelle der ihm nicht zusagenden Verfügung eine andere zu setzen. Ein derartiges Verfahren wäre keine Handhabung der Staatsaufsicht, sondern eine Verneinung des Eigenthumsrechtes.

Die Auslegung des Gesetzes von 1876 in einem Sinne, der das letztere Gebahren als ein rechtmäßiges erscheinen ließe, ist, abgesehen davon, daß sie dem anerkannten Begriffe der Aufsicht widerspricht, auch aus inneren Gründen unmöglich. Sie würde die Loyalität des Gesetzgebers gegenüber dem im Motivenberichte betonten Satze, daß der Staat, welcher über das Privatvermögen von Einzelnen oder Gegenden eigenmächtig verfügt, sich gerechtem Vorwurfe aussetze, in beleidigender Weise anzweifeln. Ein derartiger Zweifel ist um so weniger gestattet, als die Bestimmungen des Gesetzes zum Theile geradezu auf die Annahme aufgebaut sind, daß dasselbe einen loyalen Vollzug finden werde. Nach § 12 ist ein Beschluß der Universitätsversammlung, welchem die ministerielle Genehmigung verweigert wird, formell unwirksam. Die bloße Thatsache, daß die Genehmigung versagt wurde, genügt, um den Beschluß nicht zur Rechtswirksamkeit gelangen zu lassen. Aber indem das Gesetz diese einschneidende Gewalt in die Hände des Ministers legte, hat es ihn gewiß nicht von der Verpflichtung befreien wollen, diese seine Gewalt in gesetzlicher Weise, nicht nach Willkür zu handhaben. Das Gesetz ist lediglich davon ausgegangen, daß ein anderer, als ein gesetzlicher Gebrauch des Genehmigungsrechtes vom Minister nicht zu erwarten sei.

Soweit nun aber auch, dem Gesagten zufolge, das Gesetz in der Bemessung der ministeriellen Befugnisse gegangen ist, die Befugniß

hat es dem Minister unstreitig nicht verliehen, Beschlüsse zu genehmigen, welche die Generalversammlung nicht gefaßt hat.

II.

Auf der Grundlage dieser allgemeinen Erörterungen kann nunmehr in die rechtliche Würdigung jener Vorgänge eingetreten werden, auf welche die erste der gestellten Fragen sich bezieht.

Die Bestimmung des § 9 Abs. II des Gesetzes:

> „Die auf Grund dieses Gesetzes zu bildende Generalversammlung stellt unter Genehmigung des Ministers des Innern die Berathungsnormen der Universitätsversammlung und Geschäftsordnung des Centralamtes der Universität fest"

gab zu folgenden Verhandlungen Anlaß.

Von der Generalversammlung der Universität wurden in den Sitzungen vom 19., 20., 26. und 27. April, dann 2. Mai 1877 die fraglichen Vorschriften für die Generalversammlung und das Centralamt berathen und festgestellt. Sie gelangten nebst einem in der Sitzung vom 2. Mai 1877 beschlossenen Einbegleitungsberichte beim königlich ungarischen Minister des Innern in Vorlage.

Ein Erlaß des genannten Ministers vom 14. Juli 1877 beanstandete die Organisationsentwürfe in einer Reihe von Punkten und forderte die Generalversammlung zur Umarbeitung und erneuten Vorlage der Entwürfe an den Minister auf.

Bei der hiezu berufenen außerordentlichen Generalversammlung kam es sofort in der Sitzung vom 15. September 1877, in welcher die Verhandlungen über die von einer Commission neu bearbeiteten Statutenentwürfe beginnen sollten, zu einer Mißhelligkeit zwischen dem Vorsitzenden und der Mehrheit der Versammlung.

Ersterer bestritt der Versammlung das Recht, solche Bestimmungen der Entwürfe, welche vom Minister nicht beanstandet und daher genehmigt worden seien, neuerlich in Berathung zu nehmen und abzuändern. Er könne also eine Berathung und Beschlußfassung über solche Punkte nicht gestatten.

Den Antrag eines Abgeordneten, eine Commission einzusetzen, um eine Vorstellung beim Ministerium des Innern gegen dieses Verbot auszuarbeiten, ließ der Vorsitzende nicht zu.

Derselbe Abgeordnete erklärte dann, daß er das Vorgehen des Vorsitzenden für ungesetzlich halte, gegen das ausgesprochene Verbot protestire und sich gegen alle daraus fließenden Folgen verwahre. Er erklärte ferner, daß er mit den Commissionsvorlagen einverstanden sei, in eine Verhandlung derselben aber nicht eintrete, nachdem durch das Verbot des Vorsitzers eine freie Berathung und Beschlußfassung über die organischen Entwürfe unmöglich gemacht werde.

Als alle anwesenden Mitglieder mit Ausnahme eines einzigen sich dieser Erklärung angeschlossen hatten, hob der Vorsitzende auf Grund des § 14 des XII. Gesetz-Artikels von 1876 die Sitzung auf und vertagte die Verhandlung auf den 17. gleichen Monats.

In der Sitzung vom 17. September 1877 gaben, nachdem der Vorsitzende den von ihm eingenommenen Standpunkt abermals betont hatte, sämmtliche anwesenden Abgeordneten mit Ausnahme von zweien eine Erklärung ab, deren Hauptinhalt folgender ist.

Das Verbot des Vorsitzenden, die Ausschußvorlagen, so wie sie seien, zum Gegenstande der Berathung zu machen, sei ungerechtfertigt; denn der Ministerialerlaß vom 14. Juli enthalte keinerlei Genehmigung irgend eines Theiles der Organisationsentwürfe. Es seien überdies die Beanstandungen des Ministers von der Art, daß nur durch eine Umarbeitung der Statuten im Ganzen denselben Rechnung getragen werden könne. Da nun der Universität nicht gestattet werde, ein ihrer Ueberzeugung entsprechendes, in sich selbst übereinstimmendes Gesammtoperat zu liefern, so sei sie in der freien Ausübung des ihr nach § 9 des XII. Gesetz-Artikels von 1876 zustehenden Rechtes willkürlich behindert. Die Unterzeichner der Erklärung könnten daher in eine so gesetzwidrig beschränkte und ihrer Freiheit beraubte Debatte nicht eintreten.

Das Verbot des Vorsitzenden, den Antrag auf Einsetzung einer Commission zur Entwerfung einer Beschwerde an den Minister zu verhandeln, sei gleichfalls gesetzwidrig; denn es entziehe der Generalversammlung ein Recht, das jedem Staatsbürger zustehe, das Recht, gegen die Maßregelung durch einen Regierungsbeamten höheren Orts Schutz zu suchen. Die Berufung des Vorsitzenden auf § 14 des XII. G.-A. von 1876 sei hinfällig, da weder die Ordnung gestört worden sei, noch

die Generalversammlung einer Ueberschreitung ihres Wirkungskreises sich schuldig gemacht habe.

Die Unterzeichner erklärten schließlich, den Organisationsentwürfen der Commission sammt deren Einbegleitungsberichte nach ihrem vollen Inhalte ihre Zustimmung zu ertheilen.

Als sodann der Antrag eines Abgeordneten, in die Specialdebatte über die vom Minister beanstandeten Punkte einzutreten, mit allen gegen 2 Stimmen abgelehnt worden war, vertagte der Vorsitzende abermals auf Grund des § 14 des XII. Gesetz-Artikels von 1876 die Versammlung auf 14 Tage behufs Einholung ministerieller Entscheidung.

Diese Entscheidung erfolgte durch einen Erlaß vom 5. Oktober 1877.

Der Minister erklärt hierin, daß die Universität dem Auftrage vom 14. Juli nicht entsprochen habe, weil das Commissionsoperat, über welches übrigens kein rechtsgiltiger Beschluß der Generalversammlung vorliege, sich nicht auf die Bemerkungen des Erlasses vom 14. Juli beschränke, sondern mehrere wesentliche Veränderungen nicht beanstandeter Punkte enthalte. Gleichwohl wolle der Minister in eine Prüfung des Operates eingehen. Der Erlaß unternimmt sodann eine Kritik der Entwürfe und schließt mit folgendem Satze:

> „Hiernach fordere ich die sächsische Nations-Universität ernstlich auf, wegen Geltendmachung der in Frage stehenden Organisationsentwürfe gemäß der gemachten Bemerkungen Anstalt zu treffen und über deren Vollzug unter Vorlage je eines Exemplars der richtiggestellten Entwürfe unverzüglich mir Bericht zu erstatten, wobei ich zur Nachachtung unter Einem bemerke, daß, ob der ursprüngliche, ob der von der Siebener-Commission ausgearbeitete neue Entwurf zur Grundlage der Berathung angenommen wird, dieselben nur aus dem Gesichtspunkte der gemachten Bemerkungen zum Gegenstand der Verhandlung gemacht werden können, woraus folgt, daß weiterhin weder für Aufnahme neuer Paragraphen, noch für Auslassung oder neue Textirung der bereits genehmigten Abschnitte Raum gegeben wird."

An diesen ministeriellen Erlaß reihten sich folgende Vorgänge.

In der Sitzung der Generalversammlung vom 16. Oktober 1877 wurde der Erlaß durch den Vorsitzenden bekannt gegeben. Der Vorsitzende bemerkte zugleich, daß er über die Einhaltung des eben verlesenen Erlasses zu wachen habe und daß er demgemäß frage, ob die Generalversammlung den ursprünglichen oder den zweiten Statutenentwurf zur Grundlage der Verhandlung nehmen wolle, wobei er jedoch im Vorhinein erkläre, daß er bei der Verhandlung keine mit den ministeriellen Verfügungen in Gegensatz tretenden Anträge zulassen werde.

Der Ministerialerlaß wurde hierauf der früheren Commission zur schleunigen Berichterstattung zugewiesen.

In der Sitzung vom 21. Oktober 1877 eröffnete der Vorsitzende der Versammlung, die Commission habe als Erledigung des ihr ertheilten Auftrages den Entwurf einer Vorstellung an den Minister des Innern vorgelegt, worin ausgeführt werde, daß es der Generalversammlung unmöglich sei, die Statuten in allen Punkten nach den Anforderungen des Ministers einzurichten und unter den im Erlasse ausgedrückten Beschränkungen in eine neuerliche Berathung der Statuten einzutreten; es werde daher gebeten, nachdem die Entwürfe der Siebener-Commission einer ordnungsmäßigen Berathung in der Generalversammlung noch nicht unterzogen worden seien, im Sinne der §§ 9 und 16 des XII. Gesetz-Artikels von 1876 die unbeschränkte Berathung und Beschlußfassung über die Organisationsstatute der sächsischen Universität und die Vorlage der hieraus hervorgehenden Beschlüsse zu gestatten.

Hienach habe, so fügte der Vorsitzende bei, die Commission der ausdrücklich ertheilten ministeriellen Weisung nicht entsprochen und er könne daher eine Verhandlung über das Commissionsoperat nicht zulassen.

Dagegen stelle er die Frage, ob die Generalversammlung die ursprünglichen Organisationsentwürfe oder die des Siebener-Ausschusses mit Beachtung der dazu gemachten ministeriellen Bemerkungen und Weisungen zur Grundlage der Verhandlungen annehmen wolle.

Ein Abgeordneter erklärte hierauf seine und aller seiner Gesinnungsgenossen Zustimmung zu der von der Commission entworfenen Vor-

stellung, welcher Erklärung die Versammlung mit allen gegen zwei Stimmen sich anschloß.

Der Vorsitzende eröffnete nunmehr der Versammlung, daß er nöthigen Falles die Statuten auch von einer Minderheit werde festsetzen lassen, um der klaren Weisung des Ministers nachzukommen.

Er fordere daher diejenigen Mitglieder der Generalversammlung, welche entschlossen seien, entweder die ursprünglichen Organisationsentwürfe der Universität oder die Entwürfe der Siebener-Commission genau nach Weisung des Ministers abzuändern, zur Erklärung hierüber auf. Die zwei Abgeordneten der Minderheit und der Schriftführer entsprachen diesem Ansinnen, die übrigen 12 Abgeordneten protestirten.

Der Vorsitzende lud nun die Generalversammlung zur Aeußerung darüber ein, welches der beiden bezeichneten Operate als Grundlage der Berathung angenommen werden wollte. Einer der Abgeordneten der Minderheit beantragte, die Operate der Siebener-Commission unter theilweiser Zuhilfenahme des ursprünglichen Operates zu wählen.

Der Antrag wurde mit 12 gegen 2 Stimmen verworfen.

Der Vorsitzende sprach nun aus:

Aus der Abstimmung erhelle, daß die Mehrheit dabei beharre, die Verhandlung nach Maßgabe der ministeriellen Weisung abzulehnen. An diejenigen, welche sich bereit gezeigt hätten, in die Verhandlung einzutreten, richte er daher nunmehr die Aufforderung, die Organisationsentwürfe, selbstverständlich unter genauer Beachtung der ministeriellen Verfügungen, bald auszuarbeiten und ihm vorzulegen, damit dieselben in einer Sitzung der Generalversammlung zum Vortrage gebracht würden.

In der Sitzung vom 25. Oktober 1877 kamen die von den zwei Abgeordneten der Minderheit gefertigten Operate zur Verlesung.

Der Vorsitzende stellte hierauf die Vorfrage, ob die Versammlung in die Einzelberathung dieser Entwürfe, selbstverständlich unter genauester Beachtung der ministeriellen Erlasse, eintreten wolle, was mit 12 gegen 2 Stimmen verneint wurde.

Der Vorsitzende fuhr sodann fort:

Da die Mehrheit durch diese Abstimmung neuerdings erklärt habe, daß sie sich den Weisungen des Ministers nicht fügen wolle, so werde

er das Minderheitsoperat sowie die „Sondermeinung" der Mehrheit und das Operat der Siebener-Commission gleichzeitig dem Minister des Innern vorlegen, damit derselbe von allen Vorgängen Kenntniß erhalte.

Der Antrag der Abgeordneten auf Absendung einer Beschwerdedeputation an das Ministerium, eventuell an das kaiserliche Hoflager wurde vom Vorsitzenden nicht zugelassen und die Generalversammlung auf unbestimmte Zeit, bis zum Herablangen höherer Weisungen vertagt.

Auf den Bericht des Obergespans des Hermannstädter Comitats als Comes der Sachsen erging unterm 19. November 1877 ein ministerieller Bescheid folgenden Inhaltes:

Die Mehrheit der Generalversammlung habe ihrer gesetzmäßigen Aufgabe nicht entsprochen und dadurch den Vorsitzenden in die Zwangslage gebracht, den ministeriellen Verordnungen durch die gegenwärtig gewesene Minderheit Geltung zu verschaffen. Die Mehrheit der Generalversammlung berufe sich zwar auf § 9 des XII. G.-A. von 1876. Nach diesem Paragraphen, so sage sie, komme die Feststellung der Statuten der Universität mit Genehmigung des Ministers zu; der Minister habe somit die vorgelegten Operate nur entweder genehmigen oder nicht genehmigen dürfen; zur Vornahme von Modificationen sei er nicht berechtigt und daher die Generalversammlung auch nicht in der Lage gewesen, den ihr ertheilten Aufträgen Folge zu geben.

Dem entgegen führt der Minister wörtlich Nachstehendes aus:

„Diese Argumentation der Majorität der Generalversammlung beruht jedoch nicht auf dem Gesetz und kann auch deshalb nicht Platz greifen, weil es ein natürlicher Ausfluß des Genehmigungs-Wirkungskreises ist, daß diejenige Behörde, welcher das Uebertwachungs- und Ausbeutungsrecht der Genehmigung gebührt, zugleich auch die Genehmigung an Bedingungen knüpfen und innerhalb der Schranken des Gesetzes und aus Rücksicht auf ihre Ansprüche an Zweckmäßigkeit und ein richtiges Verfahren diejenigen Modificirungen festsetzen darf, von deren Ausführung die Ertheilung der Genehmigung abhängt.

In dieser Interpretation liegt der praktische Werth des der

Regierung gehörigen Wirkungskreises in Beziehung auf Oberaufsicht und Ueberwachung und in diesem Sinne wird derselbe auch thatsächlich gegenüber sämmtlichen Jurisdictionen des Landes geübt, ohne daß es auch nur einer einzigen eingefallen wäre, gegen einen derartigen Gebrauch des Oberaufsichtsrechtes der Regierung eine Einwendung zu machen.

Da die von mir zu den ursprünglichen Statutsentwürfen gemachten Bemerkungen aus dem obenangeführten Gesichtspunkte insgesammt begründet sind, so folgt daraus, daß sich die Generalversammlung in dieselben hätte fügen sollen, und daß die Majorität der Generalversammlung in dem Momente von der Bahn der Gesetzlichkeit abgewichen ist, als sie der Ausführung der gemachten Bemerkungen sich entgegenstemmte und, indem sie die pflichtgemäße Umgestaltung der Organisationsstatute in Gemäßheit der erhaltenen Weisungen verweigerte, selbst die Nothwendigkeit zur Anwendung des obenerwähnten Ausnahmsverfahrens herbeigeführt hat.

Dadurch, daß die in meinen erwähnten Verordnungen bezeichneten Aenderungen in den Organisirungs-Statuten nicht durch die Majorität, sondern durch die Minorität der Generalversammlung ausgeführt worden, wird die Gesetzlichkeit jener Aenderungen auch nicht im Mindesten geschwächt; denn indem die Majorität durch ihr erwähntes widersetzliches Verhalten die Ausübung des ihr durch das Gesetz gewährten Rechtes freiwillig abgelehnt hat, hat sie selbst auf diese Weise das gesetzliche Vertretungsrecht der Generalversammlung der Minorität überlassen und war daher auf diese Weise die Minorität im Namen der Generalversammlung berufen, die fraglichen Organisationsentwürfe innerhalb der Schranken meiner Bemerkungen und im Geiste derselben zu verhandeln, und sie hat in Folge dessen die Organisirungsvorschläge, von ihrem gesetzlichen Rechte Gebrauch machend, in der durch den Vorsitzer der Generalversammlung mir gleichzeitig unterbreiteten Gestalt festgestellt.

Eben deshalb und indem ich das oben skizzirte, ungesetzliche

und unschickliche Verhalten der Majorität der Generalversammlung unter entschiedener Zurückweisung der in ihrer dem Berichte beigelegten Aeußerung enthaltenen Verwahrung mißbillige und gleichzeitig das durch den Vorsitzer der Generalversammlung mir unterbreitete Operat der Minorität als den nothwendigen Ausfluß des oben geschilderten Verhaltens der Majorität wie eine Entschließung der Generalversammlung annehme, genehmige ich die in dem Operat dieser Minorität enthaltenen, den Bemerkungen in meinen unter Z. 23308 und 39980 erflossenen Verordnungen dieses Jahres größtentheils entsprechenden Bestimmungen kraft des durch das Gesetz mir verliehenen Rechtes im Allgemeinen."

Bezüglich des Statutes über die Geschäftsbehandlung des Universitätsamtes fand der Minister noch Berichtigungen erforderlich und beauftragte die Universität, dieselben im Texte des Statuts auszuführen, alsdann aber das richtig gestellte Statut zur definitiven Bestätigung vorzulegen.

Nachdem in der Sitzung der Generalversammlung vom 15. Dezember 1877 die Abgeordneten der Mehrheit gegenüber dem Ministerialerlasse ihren früheren Standpunkt in einer Erklärung vertreten hatten, wiederholten sich bezüglich des oben erwähnten Statuts für das Centralamt in dieser und der folgenden Sitzung die früheren Vorgänge. Die endgiltige Bestätigung des Elaborates der Minderheit erfolgte durch Ministerialerlaß am 13. Januar 1878.

Angesichts der geschilderten Vorgänge richten nun die Herren Gesuchsteller an uns die Frage:

> Sind die vom Minister des Innern mit Erlaß vom 19. November 1877, beziehungsweise vom 13. Januar 1878 genehmigten Organisationsstatute der sächsischen Universität im Sinne des § 9 des XII. G.-A. von 1876 formell rechtsgiltig zu Stande gekommen?

Diese Frage ist zu verneinen und zwar aus folgenden Gründen:

Nach dem angeführten § 9 setzt die Generalversammlung der Sachsenuniversität die in Rede stehenden Organisationsstatute unter Genehmigung des Ministers des Innern fest.

Abgesehen von dem, was zu Eingang dieses Gutachtens über den materiellen Inhalt des ministeriellen Genehmigungsrechtes erörtert wurde, läßt der Wortlaut des Gesetzes in formeller Beziehung jedenfalls so viel außer Zweifel, daß Gegenstand der ministeriellen Genehmigung jedes Statut als Ganzes ist. Es hat dies auch seine gute innere Berechtigung. Ein Organisationsstatut kann selbst des organischen Zusammenhanges nicht entbehren und eine Behandlung desselben als ein Aggregat gesondert neben einander stehender Vorschriften ist der Natur der Sache nach unmöglich.

Eine Analogie für diesen Gedanken bietet die Gesetzgebung in manchen Staaten, welche den Körpern der Selbstverwaltung den Erlaß von Polizeiverordnungen anheimgibt und sie hiebei an die Genehmigung der staatlichen Aufsichtsbehörde bindet. Der Aufsichtsbehörde wird hier nicht verstattet, aus dem Zusammenhange der Verordnung heraus, das Eine zu genehmigen, das Andere zu beanstanden, sondern es wird ihr nur zwischen Genehmigung und Nichtgenehmigung der ganzen Verordnung die Wahl gelassen. Was hier für Anordnungen polizeilicher Natur verfügt wird, hat um so größere Berechtigung bei solchen statutarischen Bestimmungen, die nicht kraft übertragener öffentlichrechtlicher Functionen, sondern kraft des Verfügungsrechts des Eigenthümers erlassen werden.

Es ist allerdings richtig, wie der Ministerialerlaß vom 19. November 1877 ausführt, daß die Behörde, welcher das Recht der Genehmigung zusteht, die Genehmigung auch an Bedingungen knüpfen könne. Allein dieser Satz bedarf nach einer doppelten Richtung näherer Präcisirung.

Für's Erste nämlich ist klar, daß die Genehmigung nicht an jede beliebige Bedingung gebunden werden kann. Nur solche Momente, deren Mangel zur Versagung der Genehmigung berechtigt, können Gegenstand der Bedingung sein. Im gegebenen Falle kann also, dem früher Erörterten zufolge, Gegenstand der Bedingung nur die Beseitigung von Bestimmungen sein, die dem Gesetze zuwiderlaufen, nicht aber, wie es der Erlaß vom 19. November 1877 will, Alles, was etwa dem Minister zweckmäßig erscheint. Wenn sich der Erlaß dabei auf die Willfährigkeit aller Jurisdictionen des Landes gegenüber einer

ähnlichen Handhabung des Genehmigungsrechtes beruft, so vergißt er, daß er hier nicht einer Jurisdiction, sondern einem sein Eigenthum verwaltenden Eigenthümer gegenüber steht, daß also die herangezogene Analogie in keiner Weise paßt.

Für's Zweite kömmt, auch abgesehen davon, wie man den materiellen Umfang des Prüfungs- und Genehmigungsrechtes auffaßt, weiter in Betracht, daß eine bedingte Genehmigung nicht den Sinn hat, es werde jetzt genehmigt, wenn künftig die Bedingung erfüllt werde, sondern es werde nach Erfüllung der Bedingung die Genehmigung ertheilt werden. Es ist dies eine nothwendige Folge der Untheilbarkeit des Genehmigungsgegenstandes.

Ist dies richtig, dann löst sich die bedingt ertheilte Genehmigung rechtlich in Folgendes auf: Die der Genehmigung unterbreitete Vorlage wird nicht genehmigt; einer neuen, den gesetzten Bedingungen entsprechenden Vorlage wird die Genehmigung in Aussicht gestellt. Die bedingte Genehmigung gibt also demjenigen, welcher die Vorlage gemacht hat, die völlige Freiheit seiner Entschließungen zurück. Die geschehene Vorlage ist als non avenue zu betrachten und es bleibt dem Betreffenden anheimgegeben, mit einer völlig neuen Vorlage sein Glück zu versuchen.

Der ministerielle Erlaß vom 14. Juli 1877 berechtigt auch in der That mit keiner Silbe zu dem Schlusse, daß der Minister der Generalversammlung der sächsischen Universität in dieser Beziehung eine Beschränkung auferlegen wolle. Erst in dem späteren Erlasse vom 5. Oktober, durch welchen das Verfahren des Vorsitzenden der Versammlung gebilligt wurde, kam diese Absicht zum Ausdrucke. Die Generalversammlung hat sich mit Recht geweigert, einem derartigen, mit den Bestimmungen des Gesetzes in Widerspruch stehenden Zwange, welcher sie der Freiheit der Beschlußfassung beraubte, sich zu fügen.

Eine noch offensichtlichere Rechtsverletzung aber liegt in der Art und Weise, wie sich die Ministerialerlasse vom 12. Dezember 1877 und 13. Januar 1878 die Gegenstände für die Ertheilung der dort ausgesprochenen Genehmigungen beschafft haben. Es ist völlig zutreffend, wenn in der Erklärung der Mehrheit der Generalversammlung vom 15. Dezember 1877 gesagt wird, der Minister habe bestätigt, was die

Generalversammlung der sächsischen Universität nicht beschlossen habe. Man kann unter Umständen darüber zweifeln, ob der Wille einer Corporation oder Corporationsvertretung durch den einstimmigen Beschluß aller Mitglieder oder durch den Beschluß der Mehrheit dargestellt werde, aber nach keinem Rechte ist es erhört, daß er in dem Beschlusse der Minderheit sich darstelle. Wenn der Ministerialerlaß vom 19. November 1877 ausführt, die Mehrheit habe durch ihr widersetzliches Verhalten die Ausübung ihres gesetzlichen Rechtes freiwillig abgelehnt, auf diese Weise das gesetzliche Vertretungsrecht der Minderheit überlassen und letztere sei daher zur Beschlußfassung Namens der Generalversammlung befugt gewesen, so können diese Ausführungen auf die Bezeichnung rechtlicher Deductionen keinen Anspruch erheben. Für die Beschlußfassung im Sinne des § 9 des Gesetzes kommt nur die Generalversammlung als solche, nicht eine Mehrheit oder Minderheit derselben in Betracht; nicht das Votum Einzelner, sondern nur das Votum der Versammlung kann Gegenstand einer Genehmigung sein. Die Weigerung der Mehrheit, einen Beschluß zu fassen, ist rechtlich nicht die Weigerung der einzelnen Mehrheitsmitglieder, sondern Weigerung der Versammlung. Ein Statut ist nicht festgestellt, wenn es nicht durch Beschluß der Versammlung festgestellt ist. Fehlt ein solcher Beschluß, dann fehlt auch ein Gegenstand der Genehmigung. Es steht weder im Gesetze geschrieben, noch folgt es aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen, daß die Weigerung der Mehrheit, irgend einen Beschluß zu fassen, der Minderheit die Macht verleihe, ihren Willen als den Willen der Gesammtheit zu setzen.

Der Ministerialerlaß bezeichnet diese Substituirung des Willens der Minderheit für den Willen der Gesammtheit als ein Ausnahmeverfahren. Er läßt dabei außer Acht, daß ein Ausnahmeverfahren, welches von den gemeingiltigen Regeln des Rechtes sich entfernt, der Begründung durch eine positive gesetzliche Norm bedarf und daß es an einer solchen Norm im gegebenen Falle fehlt.

Zu den angeführten Gründen der Nichtigkeit der ministeriell genehmigten Organisationsstatute kömmt noch der weitere, daß durch den Vorsitzenden der Generalversammlung die Berathungen in gesetzwidriger Weise beschränkt worden sind. Der Vorsitzende mochte den mini-

steriellen Standpunkt vertreten, daß die Generalversammlung nicht befugt sei, an den vom Minister nicht beanstandeten Bestimmungen des Statutenentwurfes etwas zu ändern; aber es kam ihm nicht zu, der Generalversammlung die Erörterung und Geltendmachung des entgegengesetzten Standpunktes zu verwehren.

Der § 11 des Gesetzes enthält keinerlei Bestimmungen, welche die Generalversammlung bezüglich der Gegenstände ihrer Berathungen an die Weisungen des Ministers bindet oder sie nöthigt, nur über diejenigen Gegenstände zu berathen, wegen welcher sie berufen ist. Es liegt vielmehr in der Natur der Sache und erhellt mittelbar aus § 14, daß die Versammlung über all das berathen kann, was innerhalb ihres Wirkungskreises liegt. Als eine Ueberschreitung ihres Wirkungskreises aber kann es nur bezeichnet werden, wenn sie sich mit Gegenständen befaßt, welche außerhalb des Bereiches der ihr übertragenen Vermögensverwaltung liegen, nicht aber, wenn sie innerhalb dieses Bereiches über irgend eine Frage anderer Meinung ist, als der Minister oder ihr Vorsitzender.

III.

Die beiden nächsten an uns gerichteten Fragen lassen sich nach dem bisher Dargelegten gemeinsam in ziemlicher Kürze beantworten.

Die Fragen lauten:

„Ist die Universität als die auch durch den XII. Gesetz-Artikel von 1876 anerkannte Eigenthümerin des Universitätsvermögens (resp. als gesetzliche Repräsentantin des Eigenthümers) berechtigt, über dieses Vermögen *allein* zu verfügen oder steht der Regierung auf Grund des ihr in diesem Gesetze eingeräumten Aufsichtsrechtes das Recht zu, nicht blos die Beschlüsse der Universität durch Verweigerung der Genehmigung jeder rechtlichen Wirkung zu entkleiden, sondern diese Beschlüsse auch meritorisch abzuändern und dadurch auch positive Verfügungen über das Vermögen zu treffen, z. B. eine von der Universität verweigerte Dotation einer Schule über eingelegten Recurs zu bewilligen?

Kann die Universität rechtlich verhalten werden, eine solche Verfügung der Regierung zu vollziehen und eine von der

letztern gegen den beschlußmäßig ausgesprochenen Willen der Universität bewilligte Dotation auszuzahlen?"

Es ist selbstverständlich, daß, wenn ein Gesetz das Verfügungsrecht des Eigenthümers sichert und das Aufsichtsrecht der Staatsregierung daneben wahrt, es nicht die Absicht haben kann, das erstere durch das letztere zu vernichten. Das Aufsichtsrecht kann nur den Zweck haben, Verfügungen zu hindern, welche dem Gesetze widersprechen; es kann nicht den Inhalt haben, daß innerhalb des Umkreises des Verfügungsrechtes Verfügungen bestimmten Inhalts erzwungen werden. Der Gesetzartikel von 1876 gibt in § 4 bezüglich der Verfügung über das Vermögen der Sachsenuniversität die Norm, daß es nur zu culturellen Zwecken verwendet werden darf. Er sagt im § 6 weiter, daß die Verwendung innerhalb dieser Grenzen zu Gunsten der gesammten eigenthumsberechtigten Einwohnerschaft ohne Unterschied der Religion und Sprache zu geschehen habe. Daraus folgt, daß die Aufsichtsbehörde nur solchen Verfügungen die Genehmigung versagen darf und muß, welche für andere als culturelle Zwecke Mittel bewilligen wollen, daß es ihr aber nicht zusteht, dem Eigenthümer, bezw. seiner Vertretung vorzuschreiben, für welche culturelle Zwecke Mittel zu bewilligen seien.

Es kann auch nicht angehen, daß, wie der Ministerialerlaß vom 19. Mai 1880 inhaltlich der Zuschrift des Sachsen-Comes vom 23. gleichen Monats thut, die Aufsichtsbehörde gleichsam das Gewissen der Generalversammlung erforscht und auf Grund der Vermuthung, die Generalversammlung habe sich den § 6 des Gesetzes nicht vor Augen gehalten, eine Schuldotation bewilligt, welche von der Generalversammlung abgelehnt worden ist. Der § 6 verpflichtet die Generalversammlung nur dazu, eine Zuwendung nicht deshalb abzulehnen, weil sie den Angehörigen einer bestimmten Confession oder Nationalität zu Gute kömmt, aber er verpflichtet sie nicht, im einzelnen Falle eine solche Zuwendung nur deshalb zu machen, um sich dem Verdachte zu entziehen, als habe die Ablehnung in confessionellen oder nationalen Rücksichten ihren Grund.

Gegenüber dem freien Verfügungsrechte des Eigenthümers innerhalb der Schranken des § 4 hat Niemand ein Recht auf eine Zu-

wendung. Die Ablehnung einer solchen enthält keine Rechtsverletzung und sie bietet eben deshalb auch keinen Anhalt für das Eingreifen der Aufsichtsorgane.

Es kann aus dem nämlichen Grunde auch von keinem Recursrechte die Rede sein, weder für die durch die Ablehnung betroffenen Interessenten noch für die bei der Abstimmung unterlegenen Mitglieder der Generalversammlung. Denn die Beschwerde setzt voraus, daß eine Unterinstanz eine rechtsverletzende Entscheidung gefällt habe. Von einer solchen Entscheidung kann aber nicht gesprochen werden, wo es sich lediglich um eine Verfügung des Eigenthümers über sein Eigenthum handelt.

Nur eine Denunciation an die Aufsichtsbehörde könnte Platz greifen, dahin gehend, daß die Generalversammlung gesetzwidrige Beschlüsse gefaßt habe. Durch die Denunciation gewinnt der Denunciant aber nicht die Rolle einer Partei und er vermag durch dieselbe die Befugnisse der Aufsichtsbehörde nicht zu erweitern. Gleichviel ob die Aufsichtsbehörde aus eigenem Antriebe oder ob sie auf Denunciation hin einen Beschluß faßt, ihr Beschluß wird immer Aufsichtsbeschluß sein müssen und daher niemals in einer positiven Verfügung über das Universitätsvermögen zu Gunsten des Denuncianten oder der von ihm vertretenen Interessenten bestehen können.

Die Ausführungen in dem Ministerialerlasse vom 22. Juni 1882, wonach es den Fundamentalgrundsätzen der Regierung schnurstracks widersprechen würde, wenn jedes Rechtsmittel gegen die in erster Instanz gefaßten Beschlüsse der Universitätsversammlung den interessirten Parteien verschlossen bliebe, vermögen wir nicht als zutreffend zu erachten, da hier weder eine Unterinstanz noch Parteien vorhanden sind.

Wir müssen daher die gestellten Fragen dahin beantworten, daß der Sachsenuniversität nach dem Gesetze das alleinige Verfügungsrecht über das Universitätsvermögen zukommt, daß der Regierung ein Recht zur meritorischen Abänderung der diesbezüglichen Universitätsbeschlüsse und zur positiven Verfügung über das Universitätsvermögen nicht zusteht, und daß die Universität zum Vollzuge einer derartigen Regierungsverfügung rechtlich nicht verhalten werden kann.

IV.

Die vierte uns vorgelegte Frage lautet:

„Hat die Universität im Sinne des XII. G.-A. von 1876 noch die Verwaltung des Vermögens in ihren Händen, wenn der von der Regierung ernannte Obergespan (als Oberhaupt des Centralamtes der Universität) alle Schriftstücke der Universität mit Ausschluß der Gegenzeichnung durch den der Universität verantwortlichen Secretär allein zeichnet und die Beamten der Universität unbedingt verpflichtet sind, alle Befehle des Obergespans zu vollziehen?"

Nach § 16 des XII. G.-A. vom Jahre 1876 werden die Angelegenheiten der Universität auf Grund der Generalversammlungsbeschlüsse durch das Centralbureau geleitet, dessen Haupt der Präsident der Universitäts-Generalversammlung ist und dessen Beamte der Secretär und der Kassier sind. Nach § 9 Absatz I a. a. O. stellt die Generalversammlung unter Genehmigung des Ministers des Innern die Geschäftsordnung des Centralamtes fest.

Das Gesetz bestimmt über die Rechte, welche dem Haupte des Centralamtes zukommen sollen, nichts Näheres, sondern überläßt die diesbezüglichen Vorschriften der Geschäftsordnung. Das Gesetz sagt insbesondere nicht ausdrücklich, ob das Centralamt bureaukratische oder collegiale Verfassung haben solle. Die Bezeichnung des Präsidenten der Generalversammlung als Haupt des Centralbureau's ist mit dem einen wie mit dem anderen System verträglich. Daß das Gesetz eine collegiale Einrichtung des Centralbureau's mindestens nicht ausschließen wollte, erhellt daraus, daß § 16 im Eingange die Leitung der Universitätsangelegenheiten dem Centralbureau als solchem, nicht dem Präsidenten der Universitätsgeneralversammlung zuschreibt. Wenn der Ministerialerlaß vom 5. Oktober 1877 hervorhebt, das Gesetz enthalte keine Bestimmung darüber, daß das Universitätsamt eine collegiale Einrichtung besitzen müsse, so ist das richtig. Unrichtig aber ist der daraus gezogene Schluß, der Minister könne demnach verlangen, daß es eine bureaukratische Verfassung haben müsse. Wenn das Gesetz in § 16 über die angegebene Frage schweigt, so gibt es damit nach § 9 die Antwort darauf der Generalversammlung anheim. Die Bestimmung